

3 1761 11650097 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116500976>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 67

Thursday, September 19, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 67

Le jeudi 19 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

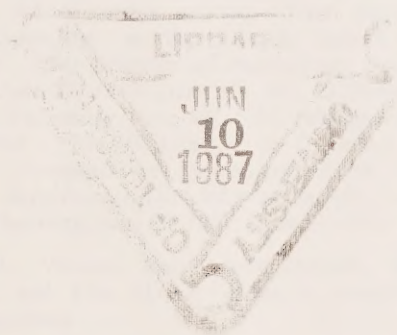
Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 19, 1985
(94)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:06 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Louis Plamondon, presiding.

Members of the Committee present: Claude Lanthier, Paul McCrossan, Aileen Nicholson and Louis Plamondon.

Alternates present: Raymond Garneau and Nic Leblanc.

Witnesses: From the Association of Canadian Pension Management (ACPM): Andrea L. Vincent, President; Keith Ambachtsheer, Principal, Keith Ambachtsheer Associates; William J. Saunderson, President, The Investment Counsel Association of Ontario; Eric Harvey, Chairman ACPM and Director, Pension Funds, Consolidated Bathurst. From the Canadian Consumers Association: Dr. Robert Kerton, Chairman; Economic Issues Committee; Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee; James Savary, Member, Economic Issues Committee and Margaret Soper, Vice-President.

In attendance: From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.: E. Wayne Clendenning. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Andrea L. Vincent, Keith Ambachtsheer, William J. Saunderson and Eric Harvey made a presentation and answered questions.

At 9:02 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 9:07 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Robert Kerton and Tom Delaney made a presentation and with James Savary and Margaret Soper, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by the Association of Canadian Pension Management and the Consumers' Association of Canada be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See *Appendices "FNCE-72" and "FNCE-73" respectively*).

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 SEPTEMBRE 1985
(94)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 06, sous la présidence de Louis Plamondon (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Claude Lanthier, Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Louis Plamondon.

Substituts présents: Raymond Garneau, Nic Leblanc.

Témoins: De l'«Association of Canadian Pension Management»: Andrea L. Vincent, président; Keith Ambachtsheer, chef de la direction, «Keith Ambachtsheer Associates»; William J. Saunderson, président, «The Investment Counsel Association of Ontario»; Eric Harvey, président et directeur des régimes de pension, «Consolidated Bathurst». De l'«Association canadienne des consommateurs»: Robert Kerton, président, Comité des questions économiques; Tom Delaney, membre, Comité des questions économiques; James Savary, membre, Comité des questions économiques; Margaret Soper, vice-présidente.

Aussi présents: De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»: E. Wayne Clendenning. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Andrea L. Vincent, Keith Ambachtsheer, William J. Saunderson et Eric Harvey donnent un exposé et répondent aux questions.

A 21 h 02, le Comité interrompt les travaux.

A 21 h 07, le Comité reprend les travaux.

Robert Kerton et Tom Delaney donnent un exposé, puis eux-mêmes, James Savary et Margaret Soper répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par l'«Association of Canadian Pension Management» et par l'Association canadienne des consommateurs figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (voir *appendices «FNCE-72» et «FNCE-73» respectivement*).

At 10:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 22 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité

Marie Carrière

Committee Clerk

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, September 19, 1985

• 2006

Le vice-président: À l'ordre, s'il vous plaît!

Conformément à l'ordre de renvoi que nous avons reçu de la Chambre ayant trait au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada*, nous entendrons aujourd'hui *the Association of Canadian Pension Management* dont le porte-parole est M^{me} Andrea Vincent. Étant donné que votre document a été déposé et qu'il sera annexé au compte rendu, nous vous demandons d'en faire un bref résumé; vous pourrez ensuite répondre aux questions des députés.

Madame Vincent, veuillez nous présenter vos collègues, s'il vous plaît, et ensuite faire votre exposé.

Mrs. Andrea Vincent (President, Association of Canadian Pension Management): I would like to begin by thanking you for inviting us today. We really look forward to the opportunity of sharing our views with you and, of course, we are looking to this committee for leadership in some of the areas that are quite critical to us, such as Canada-wide universality or uniform regulations.

We consider pension funds to be unique and different from insurance companies, banks and trust companies. The pension fund managers and the trustees are very long-term in their thinking and their actions. We call pension funds patient money. Our obligations are extremely long-term and, of course, we expect the funds to go on forever.

Our industry is monitored very closely and, in many ways, is self-regulated. The investments of the fund are subject to monthly and quarterly review meetings and, many of the funds are audited annually. They must be actuarially valued at least once every three years, and the larger funds tend to do this even more frequently.

The custodians of the assets have a strict set of checks to ensure registration and safety of the assets. Our investment performance is measured against plan objectives. The pension industry is very aware of what prudent means. We govern ourselves that way now. One area where we are also different is our level of growth. In the past 10 years we have grown from \$20 billion to \$100 billion in trustee assets. This growth is accelerating and is now growing at \$3 billion a quarter. Of course, a good portion of this money is invested in common shares of Canadian companies.

We are particularly concerned with the proposed constraints placed on the portion of a pension fund that may be invested in the securities of a related group of companies and on the proposed 10% limitation on the voting shares of a corporation.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 19 septembre 1985

The Vice-Chairman: Order, please!

In accordance with the order of reference that we have been given by the House with respect to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions", our witness today is Mrs. Andrea Vincent from the Association of Canadian Pension Management. Since your document has been tabled and will be annexed to the minutes, we would ask you to make a brief summary and then you might answer members' questions.

Mrs. Vincent, would you be kind enough to introduce your colleagues and then make your presentation?

Mme Andrea Vincent (présidente, Association of Canadian Pension Management): D'abord, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui. Nous sommes contents de cette occasion de vous faire part de nos préoccupations. Nous espérons que le Comité jouera un rôle majeur dans les domaines qui sont très importants pour nous, à savoir, l'uniformisation des règlements dans l'ensemble du pays.

Selon nous, l'administration des caisses de retraite est totalement différente de l'administration d'une banque, d'une compagnie d'assurance, ou d'une société de fiducie. Les administrateurs des caisses de retraite, doivent penser à des activités à long terme. Nous estimons que l'administration des caisses de retraite exige de la patience, car nos engagements sont à long terme, et nous attendons, bien sûr, que les fonds durent éternellement.

Notre secteur est surveillé de très près, et, de plusieurs façons, il se contrôle lui-même. Nos investissements sont révisés chaque mois, ou chaque trimestre, et souvent ils sont assujettis à une vérification annuelle. Les investissements font l'objet d'une évaluation actuarielle au moins une fois tous les trois ans, et même plus souvent dans le cas des investissements importants.

Les dépositaires assurent l'enregistrement et la sécurité de l'actif. Le rendement est évalué à la lumière des objectifs, et nous faisons preuve de circonspection. Notre secteur diffère aussi dans son niveau de croissance. Nos actifs en fidéicommis sont passés de 20 milliards de dollars il y a 10 ans à 100 milliards de dollars aujourd'hui. Nos actifs augmentent actuellement de 3 milliards de dollars par trimestre, et une partie importante est investie dans les actions ordinaires des entreprises canadiennes.

Nous nous préoccupons surtout d'une restriction éventuelle du pourcentage de la caisse de retraite qu'il serait possible d'investir dans les titres des compagnies associées, et de la limite de 10 p. 100 sur les actions avec droit de vote.

[Text]

• 2010

We believe that these regulations would decrease performance and increase costs; that is could force over-diversification of larger portfolios; encourage the issuance of non-voting shares and create a second class of shareholders; contribute to an already considerable degree of concentration of corporate control in Canada. We are also concerned about the practical implications of employee representation on pension boards and committees.

Today, the people with me will talk about several things. Recently, working with the Investment Counsel Association of Ontario, we conducted a survey to be sure we would know what the people who actually invest the money think about the existing regulations, the new ones being proposed, and the three for one.

Keith Ambachtsheer will talk about the survey. We have William Saunderson, who is President of the Investment Counsel Association of Ontario and a Vice-President and Secretary-Treasurer of Sceptre Investment Counsel Ltd. Mr. Saunderson is on the firing line. He has to invest the money on behalf of the trustees and the beneficiaries. He will be able to give us a lot of practical information on what the proposals mean.

We have Eric Harvey from the Canadian Pulp and Paper Association and Consolidated-Bathurst. He would like to share his views on employee representation.

I would like Keith Ambachtsheer to say a few words, please.

Mr. Keith Ambachtsheer (Principal, Keith Ambachtsheer Associates): In the course of doing the survey, I ended up talking to 50 pension fund managers, 17 from self-managed funds and 33 who managed money with investment counselling and investment management firms for smaller pension funds. Collectively, these 50 managers and their colleagues manage \$89 billion of trustee pension assets, which represents approximately 90% of the trustee pension assets in the country.

In asking them their views in response to the proposals, I, just very briefly, would like to tell you what their response was. There was, I think, a positive response to those proposals which focused on prudence, portfolio prudence in the management of pension funds. There was a positive response to anything that related to self-regulation of the industry and of pension fund managers to ensure prudence, and I think there was a positive response to those proposals that related to disclosure.

There were three areas where the response was less than positive. Specifically, they were the following: one is that in the proposals there is a suggestion that a great deal more information should be passed on to the Superintendent of Insurance in relation to the portfolio trading activities of the funds on an annual basis. Also, there is a suggestion that the Superintendent should have the power to disallow any asset valuations, and to be permitted to set the value of certain pension assets to zero if he or she so desires. That is area number one.

[Translation]

D'après nous ces règlements diminueraient le rendement et accroîtraient les coûts, obligeraient à une surdiversification de portefeuilles plus importants, encourageraient l'émission d'actions sans droit de vote et créeraient une seconde catégorie d'actionnaires; bref, contribueraient à une concentration déjà considérable du contrôle des sociétés au Canada. Nous nous inquiétons également des implications pratiques de la représentation des employés aux conseils et comités de caisse de retraite.

Mes collaborateurs vous parleront d'un certain nombre de choses. Nous avons récemment, en collaboration avec l'*Investment Counsel Association of Ontario*, mené une enquête pour savoir exactement ce que ceux qui investissent pensent de la réglementation actuelle, de la réglementation proposée et du trois pour un.

Keith Ambachtsheer parlera de ce sondage. William Saunderson, qui est président de l'*Investment Counsel Association of Ontario* et vice-président et secrétaire trésorier de *Sceptre Investment Counsel Ltd.*, pourra nous donner beaucoup de renseignements pratiques sur ce que signifient ces propositions puisque c'est lui qui investit pour les administrateurs et les bénéficiaires.

Eric Harvey de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers et de *Consolidated-Bathurst* donnera son avis sur la représentation des employés.

J'aimerais que Keith Ambachtsheer dise d'abord quelques mots.

M. Keith Ambachtsheer (principal associé, Keith Ambachtsheer Associates): À l'occasion de ce sondage, je me suis adressé à 50 gérants de caisse de retraite, 17 de caisses autogérées et 33 gérants des fonds avec des conseillers en investissement et des firmes de gestion en investissement pour des caisses de retraite moins importantes. Ensemble, ces 50 gérants et leurs collègues gèrent 49 milliards de dollars d'actifs de retraite en fiducie. Ce qui représente environ 90 p. 100 des actifs de retraite en fiducie au Canada.

Je vous donnerai donc très brièvement leur réaction devant les propositions qui sont avancées. Je crois pouvoir dire que cette réaction était plutôt positive en ce qui concerne les propositions touchant la prudence, la prudence dans la gestion des caisses de retraite. Positive également quand il s'agit de l'autoréglementation du secteur et des gérants de caisses de retraite dans une perspective de prudence. Positive également, je crois, quant à la divulgation.

Par contre, il y a trois domaines dans lesquels la réaction fut moins que positive. Notamment, le fait que les propositions semblent suggérer qu'il faille tous les ans communiquer au surintendant des assurances beaucoup plus de renseignements sur les activités de portefeuille de ces caisses. Que d'autre part le surintendant devrait avoir le pouvoir de réfuter toute évaluation d'actifs et de fixer à 0, s'il le souhaite, la valeur des actifs de certaines caisses. Voici le premier domaine à propos duquel la réaction ne peut être qualifiée de positive.

[Texte]

The pension fund managers believe that these proposals go too far in the way of information requirements and in the way of giving the superintendent power to arbitrarily set asset values. So that is one area of concern which the brief deals with.

The next area of concern is specific waiting proposals. The general philosophy of the proposals suggests that pension funds should be prudently managed in a fashion which is consistent with the nature of the liabilities that are being invested against. And managers accepted this concept. Their concern is that, in addition, a series of specific waiting constraints are being proposed; for example, a 5% limitation in the investment of any one company or associated companies; limitations on investment in real estate and energy investments; limitation in the amount of voting shares that pension funds can hold in any one company from 30% down to 10%. There are a number of things that the brief deals with—I will not go into them now—which create problems with all these waiting limitations. There is a strong suggestion by pension fund managers that if they are expected to be prudent managers, they should be allowed to do so—let them in their professional wisdom decide what are appropriate weightings in respect to individual securities. That is the weighting area.

• 2015

The third area is one that was not specific in the proposals related to the green paper, but some specific things which were in the budget relating to incentives to invest in small business in Canada by pension funds.

Pension fund managers welcome the facilitation of investments in small business by pension funds. A number of the regulations which are being proposed to be changed and made easier are welcomed. There is, however, one issue with which they strongly disagree. This is the idea of tying investments in small business to an increase in the allowable investment in foreign property outside the country. They believe that tying one investment area to another investment area is not appropriate and potentially not consistent with the idea of them exercising portfolio prudence in the way they manage portfolios. Different funds have different needs. Different proportions of small business and foreign investments are appropriate for different investment funds. The idea of tying the two, they feel, ties their hands. The suggestion there is that . . .

The other thing the survey did which was very important was to demonstrate that, in fact, pension funds are planning to put as much as \$200 million into small business investments in 1986. It is our estimation that this is the maximum that the investment professionals that specialize in small business can invest. There is not a shortage of supply in this area. We believe that this rule and the tie of the two is not needed. This is what the investment managers believe.

[Traduction]

Les gérants de caisses de pension estiment que ces propositions vont trop loin dans les renseignements à fournir et dans les pouvoirs octroyés au surintendant pour évaluer arbitrairement des actifs. C'est donc un des domaines de préoccupation sur lequel porte le mémoire.

Les domaines suivants sont les propositions touchant les pourcentages. De façon générale, les propositions semblent viser une gestion plus prudente des caisses de retraite afin de respecter la nature du passif en cause, objectif favorablement reçu par les gérants, il semble qu'il y en ait certaines qui imposent en plus des pourcentages spécifiques, par exemple, une limite de 5 p. 100 des investissements d'une société ou de sociétés associées; une limite des investissements en immobiliers et dans le domaine de l'énergie; l'abaissement de 30 à 10 p. 100 du maximum d'actions assorties d'un droit de vote que peuvent détenir les caisses de retraite dans une seule société. Notre mémoire traite d'un certain nombre de points dont je ne parlerai pas maintenant mais qui expliquent les problèmes que pose l'imposition de pourcentages maximums. Les gérants de caisse de retraite estiment réellement que si l'on attend d'eux la prudence, il faut leur en donner les moyens, il faut les laisser décider en fonction de critères professionnels ce que sont les pondérations nécessaires en fonction des différents titres. Voilà pour cette question.

Le troisième domaine les inquiétant n'est pas abordé précisément dans les propositions du Livre vert mais découle de certains éléments du budget touchant les incitations à l'investissement dans les petites et moyennes entreprises canadiennes.

Les gérants de caisse de retraite ne se plaignent évidemment pas qu'on leur facilite les investissements dans la petite et moyenne entreprise. Un certain nombre des règlements que l'on se propose de modifier et de simplifier sont ainsi très bien accueillis. Il y a toutefois un point sur lequel ils ne sont absolument pas d'accord. À savoir l'idée de lier l'investissement dans la petite et moyenne entreprise à une augmentation de l'investissement autorisé à l'étranger. Ils estiment qu'il ne convient pas de lier ainsi deux domaines d'investissement et que cela risque de les empêcher de faire preuve de la prudence que l'on recherche par ailleurs dans la gestion des portefeuilles. Les besoins diffèrent selon les caisses. La proportion voulue d'investissements étrangers et d'investissements dans la petite et moyenne entreprise n'est pas la même pour toutes les caisses. L'idée de lier ces deux types d'investissement les empêchera d'effectuer une gestion prudente. Ils estiment . . .

Autre chose qu'a permis le sondage et qui est très important, c'est qu'il a montré qu'en fait les caisses de retraite projettent d'investir 200 millions de dollars dans la petite et moyenne entreprise en 1986. Nous estimons que c'est le maximum que les professionnels de l'investissement qui se spécialisent dans la petite et moyenne entreprise peuvent investir. Il n'y a pas de pénurie dans ce domaine. Ce règlement et le fait de lier les deux types d'investissement ne nous apparaissent donc pas nécessaires. C'est du moins le sentiment des gérants de caisse.

[Text]

In summary, I think there was a very positive response by the pension fund managers to the philosophy of the proposals portfolio prudence, self-regulation, disclosure, and these kind of things. They believe that these three specific areas, however, need re-examination.

Thank you.

Le vice-président: Les autres personnes veulent-elles prendre la parole?

Mrs. Vincent: Yes. Mr. Saunderson would like to say a few words, and Mr. Harvey will have a few words as well.

Mr. William J. Saunderson (President, The Investment Counsel Association of Ontario): I am the President of the Investment Counsel Association of Ontario. We have 20 member firms in Ontario, and some branch offices across Canada.

I really represent the practical side of this whole thing as the Vice-President and Secretary-Treasurer of the company and as a portfolio manager at Sceptre Investment Counsel Ltd. I would like to speak as the representative of a typical investment counselling or management firm, which no doubt is going to be affected by these proposed investment changes.

First of all, my job is to manage the assets of various pension funds. In fact, all aspects of our company are geared to producing the best possible rate of return for our clients through proper investments. We have great responsibilities and we work very hard. Extra paper work and extra reporting, we can do without.

Because of this report, we are now being asked, in conjunction with our clients, to be part of a reporting system—reporting the whole year's trades and reporting immediately on disclosure of any transaction which exceeds the value of 3% of a fund's assets. I might tell you that sometimes 3% of a fund's assets can be used to purchase during the course of a year, as an example, a new Government of Canada bond issue. I do not see what sense there is reporting that we bought 3% or more of a Canadian bond issue. In fact, we do not see the purpose of the recording and reporting requirements in this report. Quite frankly, it appears to us to be a sure way to create government bureaucracy and additional expense which, I gather, the government is trying to cut back on.

We believe we have, as an industry, been prudent because we have operated under various provincial and investment regulations and guidelines in the past.

• 2020

The pension investment system in place now has worked. In fact, I think it is hard to recall a major financial disaster—I underline that—in the Canadian pension industry. But now it has been suggested that we should operate under the “prudent man” principle, just as our associates are doing in the United States. But unlike our U.S. associates, we are being told how

[Translation]

Pour résumer, je crois que les gérants de caisse de retraite sont tout à fait favorables aux propositions touchant la prudence dans la gestion de portefeuilles, l'autoréglementation, la divulgation et ce genre de choses alors qu'ils estiment que ces trois domaines dont je viens de parler devraient être réexaminés.

Merci.

The Vice-Chairman: Do the other people want to speak?

Mme Vincent: Oui. M. Saunderson aimerait dire quelques mots et M. Harvey aura également une ou deux choses à dire.

M. William J. Saunderson (président, The Investment Counsel Association of Ontario): Je suis président de *Investment Counsel Association of Ontario*. Nous avons 20 firmes associées en Ontario et certaines filiales dans le reste du Canada.

Je représente en fait le côté pratique de tout cela à titre de vice-président et secrétaire trésorier de la société et de gérant de portefeuilles chez *Sceptre Investment Counsel Ltd.* Je prends donc la parole en tant que représentant d'une firme de conseils en investissement ou de gestion d'investissement typique qui sera à coup sûr touché par ces propositions.

Tout d'abord, mon rôle est de gérer l'actif de diverses caisses de retraite. En fait, toutes les activités de notre société sont orientées vers la production du meilleur taux de rendement possible pour nos clients grâce à de bons investissements. Nous avons des responsabilités importantes et travaillons très dur. Nous pouvons ainsi nous passer de paperasserie et de rapports supplémentaires.

Voilà en effet que l'on nous demande, ainsi qu'à nos clients, de faire partie d'un système de rapport, consistant à relater toutes les transactions de l'année et de divulguer immédiatement toute transaction représentant plus de 3 p. 100 de l'actif d'une caisse. Je puis vous dire qu'il arrive que 3 p. 100 de l'actif d'une caisse soit utilisé pour acheter par exemple une nouvelle émission d'obligations d'épargne du gouvernement canadien. Je ne vois pas l'intérêt de divulguer que nous avons investi 3 p. 100 ou plus de notre actif en obligations du gouvernement canadien. En fait, nous ne voyons pas à quoi pourrait servir d'enregistrer et de divulguer ce genre de choses. Très franchement, il nous semble que ce soit le meilleur moyen d'ajouter à la paperasserie et aux dépenses gouvernementales, et nous pensions que le gouvernement voulait au contraire les diminuer.

Nous estimons que notre secteur s'est montré prudent car il a toujours respecté les directives et règlements provinciaux en matière d'investissement.

Le système d'investissement des caisses de retraite que nous connaissons à l'heure actuelle est un bon système. En fait, il n'y a pas eu je crois de grand désastre financier dans l'histoire des caisses de retraite canadiennes. On nous déclare maintenant que nous devrions respecter le principe de «l'homme prudent», comme le font nos associés aux États-Unis. Or,

[Texte]

to be prudent. I would like to give a couple of examples of how we are told to be prudent.

I thought "prudent" was defined in the dictionary. To mention just two of these recommendations, first, the present 10% limit in one company is to be changed to 5% in any one company and its related companies. I think someone must have neglected to do some proper research, for Bell Canada Enterprises, TransCanada Pipe Lines, Northern Telecom, Daon Developments, and the British American Bank Note Company are all related companies under the influence of Bell Canada; and they represent 15% of the Toronto Stock Exchange index. Therefore under the proposed guideline only 5% of a total fund could be invested in total in these excellent companies.

I would like to draw to your attention a chart on various stocks and how they performed with their stock prices, to show you how solid an investment Bell Canada Enterprises is. It has increased from \$29 to \$42 since the beginning of 1984. That is at a rate of 45% capital appreciation. I think our clients would be denied full access to a company such as that, and to its related companies, such as Northern Telecom.

I can assure the committee that most Canadian pension funds have close to the index weighting of these companies—I mean 15%—and they have benefited dramatically. To reduce 10% of a group such as this down to 5% I think is going to hurt the performance of pension funds. I consider this a backward step.

Also, a rule has been proposed that would make the present 30% limit on companies' voting stock... holding 30% by a fund would be changed to 10%. This would greatly reduce a pension fund's ability to invest in junior companies, while allowing investment managers to have a say in management of such junior companies.

I also think the rule—going back to the 10% down to 5% rule—would make index funds, which are very popular and which make some sense, almost impossible to manage.

I hope these brief comments indicate our concern for certain aspects of the proposals. Someone once coined the phrase of "if it ain't broke, why fix it?" We echo this sentiment. If you wish to make changes, we would agree that the "prudent man" approach is sensible, provided that the "prudent man" means just that and is not followed by a bunch of investment rules that run contrary to the spirit of the prudent man philosophy.

Mr. Eric Harvey (Chairman and Director, Pension Funds, Consolidated-Bathurst Inc.): I am one of the plan sponsors, and it is we who have to take the strain if our defined-benefit plan is under-funded. I would like to address a specific question, as all the others have been addressed, regarding employee or plan member representation on a management committee.

[Traduction]

contrairement à ces derniers, on nous dit comment être prudent. Je vous donnerai un ou deux exemples de ce que l'on nous dit à ce sujet.

Je croyais que «prudent» était défini dans le dictionnaire. Je vous donne simplement deux exemples de recommandations. Tout d'abord, la limite actuelle de 10 p. 100 dans une seule société doit être ramenée à 5 p. 100 dans une même société et dans les sociétés auxquelles elle est liée. J'ai l'impression que l'on a négligé à ce sujet certaines recherches car *Bell Canada Enterprises*, *TransCanada Pipe Lines*, *Northern Telecom*, *Daon Developments* et la *British American Bank Note Company* sont toutes des sociétés qui sont liées entre elles par l'intermédiaire de Bell Canada; elles représentent 15 p. 100 de l'indice de la bourse de Toronto. Donc, conformément au principe proposé, seuls 5 p. 100 du total d'une caisse pourraient être investis dans ces excellentes sociétés.

J'attirerais votre attention sur un tableau illustrant les diverses actions et leur taux de rendement afin de vous montrer ce que représente un investissement dans *Bell Canada Enterprises*. L'action est passée de 29\$ à 42\$ depuis le début de 1984. Soit un taux d'appréciation de 45 p. 100. Ce serait refuser à nos clients le plein accès à une société comme celle-ci et aux sociétés qu'elle contrôle comme *Northern Telecom*.

Je vous assure que la plupart des caisses de retraite canadiennes détiennent à peu près le pourcentage que ces sociétés représentent à la bourse de Toronto, c'est-à-dire 15 p. 100, et qu'elles en ont énormément profité. Diminuer de 10 p. 100 pour que ce pourcentage tombe à 5 p. 100 va considérablement réduire le taux de rendement de ces caisses de retraite. C'est donc à mon avis une mesure rétrograde.

Il a également été proposé de réduire à 10 p. 100 la limite actuelle des actions avec droit de vote, qui est de 30 p. 100. Cela diminuerait considérablement l'aptitude d'une caisse de retraite à investir dans des sociétés nouvelles et de permettre aux gérants de portefeuille d'avoir voie au chapitre de la gestion de ces jeunes sociétés.

Je crois d'autre part que la règle qui ramènerait de 10 à 5 p. 100 le maximum rendrait les portefeuilles cotés en bourse, qui plaisent beaucoup et sont très justifiés, presque impossibles à gérer.

J'espère que ces quelques commentaires vous auront permis de comprendre pourquoi nous nous inquiétons de certains éléments de ces propositions. Quelqu'un a dit un jour «si ce n'est pas cassé, pourquoi le réparer?» C'est notre point de vue. Si vous voulez apporter des modifications, nous pensons que les recommandations touchant la «prudence» se justifient à condition qu'elles signifient bien cela et qu'elles ne soient pas suivies de tout un arsenal de règlements touchant les investissements qui contredisent le principe même de prudence.

M. Eric Harvey (président et directeur, Caisse de retraite, Consolidated-Bathurst Inc.): Je suis un des responsables du régime et c'est nous qui aurons des difficultés si notre régime à prestations définies se trouve sous-financé. Je voudrais donc vous entretenir maintenant d'une question précise, puisque les autres ont déjà été abordées, touchant la représentation des employés ou des cotisants à un comité de gestion.

[Text]

The stated purpose of the committee in the paper presented by the Department of Finance was that the rules and objectives of the plan would be clearly set forth in a contract governing the pension fund between the plan sponsor and its members. This certainly implies rigidity, inflexibility. It may provide the plan members with a means of understanding how to oversee compliance, and it could be a windfall for our actuaries and lawyers and others. Plan sponsors certainly usually establish guidelines, strategy, and so on; but as I said, putting this in the contract is a bit much.

It is not clear exactly what the job of the management committee is, but the management committee is referred to by Quebec in its revision to the Quebec Pension Benefits Act, Bill 58, tabled last June. I presume this is the same animal. Quebec has said that this committee shall have at least 50% employee representation. But they do provide an alternative that the employees may require the company to set up an advisory committee, which in my mind makes a lot more sense.

• 2025

So I am not sure what the federal management committee responsibility is. If it is the same as a retirement committee—which, as you may know, is the official trustee and administrator of the plan, the members of this committee—then this would make employees become part of the joint trustees of the pension plan and fund.

The question, I guess, is whether it is the intention of the government to in effect direct employers to establish joint or trustee pension plans and funds. We have multi-employer plans; they work all right, but there are different rules for them in the construction industry and the western pulp and paper industries. They are mostly union plans and they have joint employee-employer, but the set-up is completely different. We are talking about individual companies' pension plans here.

Disclosure—we think this is a real necessity. I think my own company does an extremely good job in this, Consolidated-Bathurst. The business community, and in particular the business committee on pension policy—and the ACPM was a member and is a member—in its submission in 1984 in response to that green paper supported better disclosure and availability of information to plan members.

So I am wondering what the objective is then—if I am right in what I read in this paper now—in having employee or plan membership on a management committee would be. I would imagine it is to have better disclosure, to have some employees or plan members on this committee and see what goes on when it happens.

As far as funding is concerned, government regulations, it is all ready to employee representation. Government regulations ensure that the employer puts aside enough money in a self-administered fund or an insurance annuity. If there is an actuarial surplus, the present regulations, with the exception of

[Translation]

D'après le document présenté par le ministère des Finances, l'objet d'un tel comité était de définir clairement dans un contrat entre l'émetteur du régime et les cotisants les règles et objectifs de ce plan. Cela implique automatiquement une certaine rigidité et un manque évident de souplesse. Cela peut donner aux cotisants un moyen de comprendre comment surveiller le respect de ces règles et ce pourrait être très avantageux pour nos actuaires, nos avocats, etc. Or les émetteurs de régime établissent eux-mêmes des lignes directrices, une stratégie, etc.; j'estime ainsi qu'il est un peu exagéré de mettre cela dans le contrat.

On ne sait pas exactement ce que serait le rôle du comité de gestion mais il en est question dans la révision qu'a apportée le Québec à sa Loi sur les prestations de retraite du Québec, dans le projet de loi 58 déposé en juin dernier. Je suppose qu'il s'agirait donc du même animal. D'après le Québec, les employés devraient être représentés à 50 p. 100 au moins au comité. Toutefois, une solution de rechange est prévue, les employés peuvent exiger que la société établisse un comité consultatif, ce qui a plus de sens à mon avis.

Je ne connais donc pas vraiment la responsabilité du comité de gestion fédéral. Si elle est la même que celle du comité de retraite—qui, comme vous le savez, est le mandataire officiel et l'administrateur du régime, les membres de ce comité—il en résulterait que les employés deviendraient les mandataires conjoints du régime et de la caisse de retraite.

Il s'agit de savoir si le gouvernement a l'intention d'exiger des employeurs la création de caisses et de régimes conjoints ou placés sous mandat. Nous avons des régimes qui regroupent plusieurs employeurs, ils fonctionnent très bien, mais les règlements diffèrent pour eux dans l'industrie de la construction, et dans les industries de pâtes et papier de l'Ouest. Il s'agit surtout de régimes de syndicats, de régimes conjoints employeurs-employés, cependant la structure en est tout à fait différente. Nos songeons à des régimes de pension pour chacune des sociétés.

Divulgaration—il s'agit d'une nécessité réelle, à notre avis. Ma propre société, *Consolidated-Bathurst*, fait un excellent travail dans ce sens. Le monde des affaires, et en particulier le comité sur la politique des pensions—dont l'ACPM est toujours membre—a indiqué dans son mémoire de 1984 en réponse au Livre vert qu'il était en faveur d'une meilleure divulgation et de la possibilité pour les membres du régime d'obtenir des renseignements.

Je me demande donc quel est le but—si j'ai bien compris ce document—d'avoir des employés ou des membres du régime au comité de gestion. On vise j'imagine à obtenir une meilleure divulgation, à voir ce qui va se passer si des employés ou des membres du régime font partie du comité.

Pour ce qui est du financement, les règlements du gouvernement prévoient déjà que les employés soient représentés. Ces règlements garantissent que l'employeur met de côté suffisamment d'argent dans une caisse autogérée ou dans une rente d'assurance. S'il y avait un excédent actuariel, le règlement

[Texte]

Quebec, permit a certain amount of this surplus to revert back to the employer. If the plan terminates, the entire surplus reverts back to the employer.

With the defined benefit plan there seems to be some idea that the total funds, surplus and all, are the property of the plan member. With regard to defined contribution plans or money purchase plans, funding is considerably more straightforward. It is like a bank account: We put a dollar in, you put a dollar in.

So from this, if a plan has actuarial unfunded liabilities surely it is not being suggested, with joint responsibility of pension plans and funds, that the burden for additional funding to make up unfunded should be shared with the employees. If this is to be part of the new rules, it is an impossibility; we would have to change to money purchase plans. If the rules are to be changed to allow pension plan members to determine investments, broadly or specifically, to own the surplus and to not share the risk, there is really no point in an employer carrying on with the defined benefit plan. He should switch to money purchase. The employer's objective is provide a pension at retirement, not necessarily a lump of money.

Statistics Canada put something out recently showing that in the two years ending January 1, 1984, the data:

... reveals a recent trend toward non-contributory plans from plans requiring employee contributions, and more especially a trend toward defined contribution plans. Nearly 200 plans have a change in the retirement benefit formula from defined benefit to money purchase.

Now these are perhaps a lot of smaller companies, but there are many companies, quite a few in our industry, that are establishing money purchase plans or combination plans. This will have a considerable change in the capital markets in Canada, and I think this is an important factor for the government to consider.

The difficulties of plan representation: With regard to the administration of plans with the management committee having a representation of employees, I must point out these difficulties on determining how and which plan members are going to be there.

The company I work for, Consolidated-Bathurst Inc., has close to 10,000 active plan members in Canada, over 300 vested members, and 3,000 retired members located in 5 provinces with 5 different defined benefit plans participating in one self-administered pension fund. No plan member representation on a management committee could possibly effectively represent their constituency with so many diversified interests involved.

[Traduction]

actuel, à l'exception du Québec, permet qu'un certain montant de cet excédent revienne à l'employeur. Si le régime prend fin, tout l'excédent revient à l'employeur.

Avec le régime à prestations déterminées, on semble indiquer que tous les fonds, y compris l'excédent, sont la propriété du membre du régime. Le financement est beaucoup plus direct lorsqu'il s'agit de régimes à cotisations déterminées. C'est un peu comme mon compte bancaire: nous déposons 1\$ et vous en déposez 1\$ aussi.

Par conséquent, si un régime comporte des dettes actuarielles non provisionnées, ce n'est sûrement pas ce que nous suggérons, et que la responsabilité des régimes et des caisses de retraite est conjointe, les employés participeront au fardeau du financement additionnel pour compenser ce défaut de capitalisation. Si cela doit faire partie des nouveaux règlements, il est inutile d'y songer, car il nous faudrait passer à des régimes à cotisations déterminées. Si les règlements doivent être modifiés pour permettre aux membres des régimes de pension de décider des placements, en général ou en particulier, de devenir propriétaires de l'excédent et de ne pas en partager le risque, on ne voit pas du tout pourquoi un employeur conserverait un régime à prestations déterminées. Il devrait passer à un régime à cotisations déterminées. L'employeur a pour objectif d'offrir une pension à l'âge de la retraite et non pas nécessairement un montant forfaitaire.

Statistique Canada a récemment publié des chiffres indiquant que pour les deux années se terminant le 1^{er} janvier 1984, les données:

... révèlent une tendance récente vers des régimes non contributifs au lieu de régimes exigeant des cotisations de la part de l'employé, et de façon plus précise une tendance vers des régimes à cotisations déterminées. Près de 200 régimes ont connu des modifications dans leur formule de prestations de retraite et sont passés de prestations déterminées aux cotisations déterminées.

Il s'agit peut-être d'un grand nombre de petites sociétés, mais il y en a beaucoup, surtout dans notre industrie, qui mettent sur pied des régimes à cotisations déterminées ou des régimes conjoints. Le marché des capitaux au Canada connaîtra donc un changement énorme, et le gouvernement devra étudier ce facteur important.

Les difficultés que posent les représentations dans un régime: je dois souligner qu'il y aura des difficultés pour l'administration des régimes lorsque des employés sont représentés au comité de gestion, lorsqu'il s'agira de savoir quels membres du régime devront être présents et de quelle façon.

La société pour laquelle je travaille, *Consolidated-Bathurst Inc.*, comprend 10,000 membres actifs du régime au Canada, plus de 300 membres assignés et 3,000 membres à la retraite, répartis dans cinq provinces et dans cinq régimes à prestations déterminées coiffés par une caisse de retraite autogérée. Même si les membres du régime sont représentés au comité de gestion, ils ne peuvent effectivement représenter leur section à cause des nombreux intérêts différents en cause.

[Text]

• 2030

The company would certainly have no intention of establishing or registering 30 or 40 different pension plans and funds in Canada to cover this diversity of employees. This situation is typical of many large Canadian companies.

Uniformity. We have to have uniformity. Pool funds would be just unworkable, and there are many other reasons. I realize and I much appreciate that the governments are working together on this, not only in legislation but in regulation.

We speak of better pensions. If an employer can afford better pension plans, responding to the demands of labour, government, and competition through good legislation, then the objectives of better pensions for Canadians can be more easily accomplished with the co-operation of the private sector.

In conclusion, if there must be a committee, let it be an advisory committee. But would not the interests of the pension plan members be better served through better disclosure to plan members and supervision by pension authorities?

Le vice-président: Merci pour votre exposé.

Miss Nicholson: I would like to thank the witnesses for an interesting brief. I would like to ask some questions particularly on the budget measure which allows people who invest in small business then to increase their investments outside Canada. I am interested in the statement that this measure will provide an incentive for questionable operators to promote questionable products to pension funds anxious to make foreign investments. At the time this budget measure was introduced, indeed one heard that some new companies were being established to take advantage of this measure. Is this something with which you have had some experience?

Mr. Saunderson: You are asking whether we have seen companies in the past . . .

Miss Nicholson: No, since the budget measure.

Mr. Saunderson: Since the budget coming out?

Miss Nicholson: Have new companies mushroomed, especially as consultants, to encourage pension funds to use this measure?

Mr. Saunderson: First of all, it is not finalized yet. They have not defined what these small companies are going to be or how you define them. But entrepreneurs have approached our company and said how are you going to handle the investment in small companies as per the budget? Our response has been that we would do our own research on companies, whether they are small or large, and probably form a pool fund, or a pool of assets, where in effect our clients could participate in this pool of small companies. That is the way we figure we would do it, and I think other investment managers would follow along those lines.

[Translation]

La société n'a certainement pas l'intention de mettre sur pied ou d'enregistrer 30 ou 40 divers régimes de retraite au Canada pour représenter cette diversité d'employés. On retrouve ce genre de situation dans beaucoup de grosses sociétés canadiennes.

L'uniformité. Nous devons l'obtenir. La mise en commun des fonds ne pourrait être réalisée, et il existe encore bien d'autres raisons. Je me rends compte, je comprends que les gouvernements étudient ensemble cette question, non seulement pour rédiger une loi mais des règlements.

Nous parlons de meilleures pensions. Si un employeur peut se permettre de meilleurs régimes de retraite et répondre aux demandes des syndicats, du gouvernement et de la concurrence grâce à de bonnes lois, on pourra plus facilement réaliser cet objectif de meilleures pensions pour les Canadiens en coopérant avec le secteur privé.

Pour conclure, si un comité doit exister, que ce soit un comité consultatif. Toutefois, les intérêts des membres des régimes de retraite ne seraient-ils pas mieux servis s'il y avait une meilleure divulgation et si les autorités exerçaient une meilleure surveillance?

The Vice-Chairman: Thank you for your presentation.

Mme Nicholson: Permettez-moi de remercier les témoins qui nous ont présenté un excellent mémoire. J'aimerais poser quelques questions au sujet de la mesure budgétaire qui permet aux gens qui investissent dans les petites entreprises d'augmenter leurs placements à l'extérieur du Canada. Je trouve intéressant cette déclaration portant que cette mesure permettrait aux exploitants douteux de promouvoir des produits douteux pour les caisses de retraite qui veulent investir à l'étranger. Au moment où la mesure budgétaire a été proposée, on a entendu dire que certaines sociétés ont été créées pour profiter de cet avantage. Êtes-vous au courant?

M. Saunderson: Vous demandez si nous avons vu dans le passé des sociétés qui . . .

Mme Nicholson: Non, depuis le dépôt de cette mesure budgétaire.

M. Saunderson: Depuis que le budget a été déposé?

Mme Nicholson: Est-ce que de nouvelles sociétés ont surgi, surtout parmi les consultants, pour encourager les caisses de retraite à utiliser cette mesure?

M. Saunderson: Je vous répondrai tout d'abord que ce n'est pas encore au point. On n'a pas encore déterminé quelles seraient ces petites sociétés ou comment elles seraient définies. Cependant, des entrepreneurs ont communiqué avec nos sociétés pour nous demander comment nous pourrions effectuer des placements dans lesdites sociétés suite au budget. Nous avons répondu que nous ferions notre propre recherche dans les sociétés, qu'elles soient petites ou grosses, et que nous aurions probablement une mise en commun des fonds, ou des actifs, ce qui permettrait à nos clients de participer à cette mise en commun des petites sociétés. Voilà comment nous

[Texte]

So I guess the answer is yes, there are inquiries. People are wondering how to get into this area, and there are some entrepreneurs who I guess would like to bring us possible investments. /

Mr. Ambachtsheer: It is estimated that in Canada, in this very very specialized area of venture capital investing, there are probably at this point no more than 100 to 150 specialists who are truly qualified to work in this special area. I think they can be identified as being with probably 25 to 30 firms in the country. Those are the identified specialists.

There is another group of entrepreneurs . . . in some cases I think it is an appropriate word . . . people who are very good at sales effort, good at conceiving ideas, but who maybe do not have the investment merit they should have to be funded by pension funds. I think that is what that report refers to: some of these kinds of people coming around with proposals to pension funds, suggesting that now that this 3 for 1 is coming, they should get into this area.

Mr. E. Harvey: As a sponsor, we have been approached by the odd entrepreneur or whatever; but mainly by consultants, who realize there will be a demand. They know we will want to find out what is out there.

• 2035

Miss Nicholson: This is what I was hearing about the . . .

Mr. Saunderson: We have made investments in small companies, in junior companies, and we have done it through the basket-clause provision.

Miss Nicholson: Thank you.

The point that you make here is one that has been made by another group appearing here, but you clearly have some doubts about the capacity of the small business sector to absorb new investment on the level implied by this budget measure.

Mr. Ambachtsheer: I think nobody in this country really knows what the capacity of the small business sector is to absorb equity capital. I think the thing that is much more measurable is the size of the pipeline, and I get back to these 100 to 150 qualified small business investment specialists. I think they are the constraint, because you can go through and actually analyse how many deals per year they can do. You can analyse how much of their time is required to look after the investments that were made last year and the year before, because a predictable proportion of investments that were made in previous years need attention, because some of them run into trouble just by the nature of the small business sector they are investing in. I think the capacity problem is with Canada's ability to find the specialist and generate and grow the specialist to invest in this area.

Miss Nicholson: Thank you.

[Traduction]

pourrions procéder, et je crois que les autres gestionnaires en placement suivraient la même voie.

Par conséquent, je peux vous répondre oui, on s'est adressé à nous. Les gens se demandent comment aborder ce secteur, et certains entrepreneurs aimeraient je crois nous apporter des placements.

M. Ambachtsheer: On estime qu'au Canada, dans ce domaine très spécialisé des investissements du capital de risque, il y aurait probablement à ce moment-ci tout au plus 100 à 150 spécialistes vraiment compétents dans ce domaine. On peut les retracer dans 25 ou 30 firmes au Canada. Il s'agit des spécialistes identifiés.

Il y a un autre groupe d'entrepreneurs . . . C'est bien le mot qu'il faut employer en certains cas . . . des gens qui sont très compétents lorsqu'il s'agit de vendre, qui peuvent présenter de bonnes idées, et qui n'ont pas suffisamment d'expérience dans les placements pour être financés par les caisses de retraite. C'est à eux je crois que le rapport faisait allusion: certains de ces gens qui présentent des propositions aux caisses de retraite, et qui proposent que maintenant que le coefficient est de 3 pour 1, ils devraient pouvoir participer.

M. E. Harvey: En tant que commenditaire, certains entrepreneurs, si vous voulez, ont communiqué avec nous, toutefois il s'agissait surtout de consultants qui peuvent prévoir une demande. Ils sont au courant que nous voudrions savoir qui pourrait être intéressé.

Mme Nicholson: C'est ce que j'ai entendu au sujet de . . .

M. Saunderson: Nous avons effectué des placements dans des petites compagnies, des compagnies secondaires, et nous l'avons fait par le biais de la clause omnibus.

Mme Nicholson: Merci.

Un autre groupe qui a comparu devant nous a fait valoir cet argument. Vous avez nettement des doutes quant à la capacité du secteur de la petite entreprise d'absorber de nouveaux placements au niveau prévu par cette mesure budgétaire.

M. Ambachtsheer: Personne au pays n'est en mesure de dire quelle est la capacité exacte de la petite entreprise d'absorber du capital de risque. Ce qui est plus facilement mesurable c'est le diamètre du pipe-line, le fait de nous renvoyer ici aux 100 ou 150 spécialistes compétents en placements dans la petite entreprise. La limite qui peut exister se trouve à leur niveau. Il est possible de calculer exactement combien de transactions ils peuvent bâcler par année. Il faut voir de combien de temps ils ont eu besoin pour s'occuper de ces placements l'année dernière et l'année précédente, parce qu'il ne faut pas oublier qu'une bonne part de ces placements a besoin d'être suivie après coup. Il y a de nombreux écueils possibles selon la nature de la petite entreprise dans laquelle on a effectué des placements. Le problème de la capacité au Canada se trouve donc au niveau des spécialistes chargés de s'occuper de ce genre de placements.

Mme Nicholson: Merci.

[Text]

Now, there were some representations, were there not, from pension fund managers who wanted to be able to invest more in the American money markets than the existing rules allow.

Mrs. Vincent: That is right, yes.

Mr. E. Harvey: Foreign actually; not only U.S., foreign.

Miss Nicholson: Can you tell me a little about the reason for that?

Mr. Saunderson: I will try.

First of all, the limit is 10% of book value in foreign assets. The volume of the pension assets are growing dramatically in Canada, and you probably know those figures as well as I do. We do not have a large number of new issues come along, of new companies being formed, which qualify as legal investments at the present time for pension funds. There are certain industries that we do not have in Canada. One of them is the drug industry. That is a classic. So we have to look elsewhere for that, and you tend to look south for the drug companies, or over to Europe—to Switzerland or to Holland—because that is where they seem to be. So for that reason there are industries that are not available to Canadian pension funds, and it does restrict the funds. I can understand why those managers made those presentations.

Do you want to add anything, Keith?

Mr. Ambachtsheer: I would like to add something.

Pension fund managers are in the joint pursuit of diversification and growth, and the Canadian capital markets offer only a limited amount of diversification. For example, if you look at the Canadian stock market, directly or indirectly approximately 50% of the investments on the TSE 300 are related to resources—energy, mines and metals. This creates a significant amount of risk for pension funds that invest in the Canadian stock market. A lot of that risk can be diversified out by the ability to put some money in the Japanese market, in the American market, and in the European markets, without foregoing the growth potential that goes along with equity investing, and, again, also put money in the small business sector to the degree that area can absorb investments. So it is really a diversification-plus-growth argument.

An hon. member: How about the float situation, too?

Mr. Ambachtsheer: That is right. There is an additional reason which really does not relate to pension funds per se, but relates to the structure of the Canadian capital market and the fact that a lot of that market is closely held; and a lot of what is considered to be float or not closely held stock are, in fact, held by pension funds, and that, again, creates a potential liquidity situation where you have relatively few buyers or sellers holding very large positions in our capital markets.

[Translation]

Les directeurs de régimes de pension ont fait des démarches, si je ne m'abuse, indiquant qu'ils désiraient effectuer plus de placements sur les marchés monétaires américains que les règles actuelles ne le permettaient.

Mme Vincent: C'est juste.

M. E. Harvey: Les marchés étrangers, non pas seulement les marchés américains.

Mme Nicholson: Pouvez-vous me dire pourquoi?

M. Saunderson: Je peux essayer.

D'abord, en ce qui concerne la limite de 10 p. 100 de la valeur comptable dans les marchés étrangers, les actifs provenant de régimes de pension augmentent de façon spectaculaire au Canada, vous connaissez sûrement les chiffres aussi bien que moi. Il se trouve qu'il n'y a pas tellement de nouvelles émissions d'actions, de nouvelles compagnies formées, dont les actions constituent actuellement des placements admissibles pour les régimes de pension. En outre, il y a des secteurs industriels qui sont absents du Canada, notamment le secteur de la fabrication des médicaments. C'est l'exemple classique. Nous devons donc nous adresser ailleurs, c'est-à-dire plus au Sud, pour les compagnies de fabrication de médicaments, ou encore en Europe, en Suisse ou en Hollande. C'est là que se trouvent ces compagnies. Il y a donc des secteurs industriels qui sont inaccessibles aux régimes de pension au Canada. Ils sont restreints dans leur action. C'est sans doute ce que font valoir les directeurs de régimes de pension.

Vous voulez ajouter quelque chose, Keith?

M. Ambachtsheer: Oui.

Les directeurs de régimes de pension sont aussi intéressés que quiconque par la diversification et par la croissance, et par malheur, le marché canadien des capitaux n'offre qu'une possibilité limitée de diversification. Prenez le marché boursier canadien. Directement ou indirectement, 50 p. 100 des placements à la TSE 300 sont dans le domaine des ressources, l'énergie, les mines et les métaux. Il y a donc une part de risque considérable pour les régimes de pension dans le marché boursier canadien. Ce risque peut être diversifié avec la possibilité d'effectuer des placements sur le marché japonais, sur le marché américain et sur les marchés européens, la croissance n'étant pas sacrifiée non plus. Il y a toujours la possibilité de réinvestir l'argent dans la petite entreprise dans la mesure où elle peut absorber ces placements. L'argument tient donc à la possibilité de diversification et de croissance.

Une voix: Il y a encore la question du capital flottant, n'est-ce pas?

M. Ambachtsheer: En effet. Ce n'est pas un problème qui est unique aux régimes de pension, mais qui est caractéristique du marché canadien des capitaux. Il y a beaucoup de capital captif sur le marché. Une grande partie du capital flottant, c'est-à-dire le capital autre que le capital captif, est détenue par les régimes de pension. C'est un autre problème de liquidité en puissance puisqu'il y a très peu d'acheteurs ou de vendeurs qui détiennent de très grandes parts du marché des

[Texte]

Again, that situation could be eased by having more players hold smaller positions in that capital market.

• 2040

Mr. Saunderson: Just as an example to that, Bell Canada, which I mentioned earlier, owns 54% of Newfoundland Telephone Co. Ltd., but they are never going to sell that, so that effectively ties up at least half the stock of that one company. They own over 20% of TransCanada PipeLines. They are not going to sell that. So, as Keith has mentioned, that has dried up a portion of the stocks of those companies.

Miss Nicholson: So you are in favour of investing in small business; and you are in favour of being able to invest overseas, but it is the linkage you do not like.

Mr. Saunderson: It is the what?

Miss Nicholson: The linkage.

Mr. Ambachtsheer: Yes. We are unanimous on that one.

Miss Nicholson: Thank you.

Le vice-président: Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: J'ai lu avec grand intérêt le rapport de l'enquête que vous avez faite chez vos membres. C'est bien chez vos membres que vous avez fait cette enquête de la deuxième partie?

Mr. Saunderson: Yes.

M. Lanthier: Naturellement, quand on regarde les questions, on ne peut s'étonner des proportions effarantes des réponses. Cela n'a pas dû vous surprendre, car les questions étaient nettement orientées. Les dés étaient un peu pipés dans cette enquête, n'est-ce pas?

Mr. Ambachtsheer: I think the reality of the investment of trusted pension funds in this country is that indeed they are being managed by 50 different investment organizations. Some of them are investment departments that are part of the sponsoring corporation, and in other cases they are third party investment management firms, like Mr. Saunderson's firm. The reality is that collectively this money is being managed by, in terms of numbers, a relatively few number of people. That seemed to be the appropriate place to go when asking for advice on how they were responding to investment proposals being put forward by the government.

M. Lanthier: Je vais prendre votre réponse à la lettre. Si vous dites que c'est exactement l'endroit où il vous faut aller chercher des réponses, je vais élaborer votre théorie jusqu'au bout. Seriez-vous prêt à accepter ce soir de donner ce même questionnaire aux administrés plutôt qu'aux administrateurs?

Mrs. Vincent: Yes.

M. Lanthier: Vous accepteriez ce défi! Je crois que c'est un défi de taille. Croyez-vous que les proportions des réponses seraient exactement les mêmes que celles que vous nous présentez ce soir?

[Traduction]

capitaux. il serait possible d'améliorer cette situation en accordant un plus petit pourcentage du marché à un plus grand nombre de personnes.

M. Saunderson: Comme je l'ai dit, la Bell Canada détient 54 p. 100 de la Compagnie *Newfoundland Telephone*, mais elle ne va jamais vendre ces actions, donc, plus que la moitié est retenue. Elle détient plus de 20 p. 100 de la *TransCanada PipeLines*, qu'elle ne va pas vendre. Donc, comme l'a dit Keith, ces actions ne sont pas disponibles.

Mme Nicholson: Vous êtes en faveur de l'investissement dans la petite entreprise, vous êtes en faveur de l'investissement à l'étranger, mais vous n'aimez pas qu'on fasse des liens entre les deux.

M. Saunderson: Des quoi?

Mme Nicholson: Des liens.

M. Ambachtsheer: Oui, nous sommes unanimes sur ce point.

Mme Nicholson: Merci.

The Vice-Chairman: Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: I read the survey of your members with great interest. It was your members that you were surveying in the second half, was it not?

M. Saunderson: Oui.

Mr. Lanthier: Naturally, when you look at the questions, you cannot be surprised by the alarming proportions given in the answers. This should come as no surprise, because the questions were clearly directed. The dice were a bit loaded in this survey, were they not?

M. Ambachtsheer: Je pense qu'il est vrai de dire qu'au Canada les caisses de retraite en fiducie sont administrées par 50 agences d'investissement différentes. Des fois, ce sont des services d'investissement qui font partie de l'institution parraine, ou encore des entreprises de gestion des fonds des tiers, comme celle de M. Saunderson. En réalité, cet argent est administré par un petit nombre de personnes. Nous avons cru opportun de faire une enquête sur la réglementation proposée auprès de ces personnes.

Mr. Lanthier: I will take your reply literally. If you say that this is exactly the place where you have to go to get your answers, I will take your theory to its logical conclusion. Would you be prepared this evening to give the same questionnaire to those whose funds are administered, rather than to the administrators?

Mme Vincent: Oui.

Mr. Lanthier: You accept the challenge! I think that it is quite a challenge. Do you think that the proportions would be exactly the same as in the responses given this evening?

[Text]

Mrs. Vincent: If I might, they might be somewhat different, because the particular people who answered this survey do this for a living and they are experts at it. The actual administrators of the fund do not do this full time and might not have at their fingertips the same type of knowledge as the people who do it all the time, so it would be more time-consuming. But I would suggest the answers . . . , because I sent the results of the survey out to many of my directors who are administrators of the plans and I did not receive one objection. They felt that it was in keeping with what we think.

Mr. E. Harvey: If I may add, I am a pension plan sponsor, and I hire these investment people, and I am certain the answers would be almost identical through the VPs financing, and so on.

M. Lanthier: Excusez-moi, monsieur, mais permettez-moi d'exprimer certaines réserves quant à votre remarque. Je ne veux pas vous contredire, mais j'exprimerai de plus grandes réserves. Dans une question, vous demandez si les gens veulent que vous dévoiliiez vos procédures. La plupart des questions rôdent autour de la philosophie. Est-ce que vous voulez qu'on dévoile les procédures? Bien entendu, les administrateurs répondent tout de suite non à cette question, dans des proportions effarantes. Je me demande si les administrés répondraient de la même façon.

• 2045

Mr. E. Harvey: I will respond to that as well. Our particular company has a very extensive program of disclosure, if that is what we are talking about, with the plan members. I could go down the line and tell you exactly. It goes into great detail of meetings with unions, every union. We spend a week, with about 40 different representatives coming in from our various unions. We talk about actuarial assumptions in detail with the actuary. We give him the entire portfolio, holding by holding, we discuss the investment philosophy. We have our investment manager there and we issue audited statements to every plan member. I could go on. We have an advisory type committee in each area. So as a sponsor we feel it really pays off to disclose, to give information. I agree, some sponsors say, it is my business. They do not like to . . .

M. Lanthier: Merci.

Le vice-président: Monsieur McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman. In reading your brief you have objected pretty well to the entire section on pages 62 and 63 in the technical supplement, relating to investment limits. I think every item individually you have objected to.

I can understand why you object to it. You have not commented on whether you feel the current investment restrictions are appropriate. By default, I guess I assume that you are happy with what you have now, but I would not want to let it pass without asking you if you are happy with what

[Translation]

Mme Vincent: Les réponses seraient peut-être différentes, car les gens qui ont participé à cette enquête sont des experts, c'est leur travail. Les administrateurs de caisses eux-mêmes ne font pas ce travail à plein temps, et ils n'auront pas peut-être les mêmes connaissances que ceux qui le font à plein temps. À mon avis, les réponses . . . J'ai envoyé les résultats de l'enquête à des directeurs qui sont des administrateurs de caisse, et je n'ai pas reçu d'objection. Ils étaient d'accord.

M. E. Harvey: Si vous le permettez, je suis moi-même parrain d'une caisse de retraite, j'embauche des investisseurs, et je suis certain que j'aurai des réponses presque identiques de ceux responsables du financement.

Mr. Lanthier: Excuse me, sir, but allow me to state that I have some reservations with respect to your comment. I do not wish to contradict you, but I would like to state that I have some serious reservations. In one question, you ask if people wish disclosure of your procedures. Most of the questions are philosophical. Do you want your procedures disclosed? Obviously, managers will all say no to such a question. I wonder whether the plan members would answer in the same way.

M. E. Harvey: Je puis également répondre à cela. Notre société a un programme de divulgation très large, si c'est ce dont il est question, en ce qui concerne ses adhérents. Je pourrais vous donner tous les détails que vous voulez à ce sujet. Il y a beaucoup de détails sur les réunions avec les syndicats, avec tous les syndicats. Nous passons une semaine, avec environ 40 représentants de nos différents syndicats. Nous faisons des calculs actuariels détaillés avec l'actuaire. Nous lui présentons tout le portefeuille, société de portefeuille par société de portefeuille, nous discutons de toute la politique d'investissement. Nous avons là notre gérant de portefeuille et nous remettons des états vérifiés à chacun de nos adhérents. Je pourrais continuer. Nous avons un comité de type consultatif dans chaque domaine. Nous estimons donc qu'il est très payant de divulguer, de donner des renseignements. Je sais que certains disent peut-être que ces renseignements ne regardent qu'eux. Qu'ils n'aiment pas . . .

Mr. Lanthier: Thank you.

The Vice-Chairman: Mr. McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président. D'après votre mémoire, il semble que vous réfutiez à peu près tout le chapitre contenu dans les pages 62 et 63 du supplément technique à propos du plafonnement des investissements. Je crois que vous avez rejeté absolument tous les éléments contenus dans cette proposition.

Je comprends pourquoi. Vous n'avez pas dit si vous estimiez que les restrictions actuelles sont appropriées. Je suppose ainsi qu'elles vous satisfont, mais je ne puis laisser passer l'occasion de vous demander de le confirmer étant donné que je crois

[Texte]

you have now, since I understand you are unhappy with what is proposed.

Mr. Saunderson: I will answer that. I think I said, if it ain't broke, why fix it? I think we have lived quite well with the existing situation. I do not think any of us were really knocking down doors down here, to get a change in these investment regulations that we have been working under. Keep in mind, what we are working under is provincial and federal.

Mr. McCrossan: Sure.

Mr. Saunderson: Each province has its own guidelines, but everything is basically uniform in Canada. We have not suffered. We have been able to make investment in the so-called junior companies, as I said earlier to your fellow member, by using the basket clause.

Mr. McCrossan: I just wanted to make sure. They are listed on page 82 of the technical supplement and I thought there might be some of those that were causing you a problem.

The one thing that I do find surprising, which I would like some more information on—I must admit, I have a feeling it was thrown in as an afterthought because of the problems in other financial intermediaries—was your objection to the power of the Superintendent of Insurance to either exclude the value of an asset from the valuation or require an independent valuation where there was no clear market value available. That sounds like motherhood. How could you possibly object to a supervisor's saying, this thing has no ready marketable value; I am going to call for an outside opinion?

Mr. E. Harvey: Mr. Chairman, perhaps I answer that.

Mr. McCrossan: Sure.

Mr. E. Harvey: As a sponsor, we are certainly interested in having the right value. We do not want any bad surprises. We do not want to have things go broke and that sort of thing. But in Quebec, at any rate, auditing is a necessity, and I think Mr. Ambachtsheer has addressed that question too. The people who are supervising us—there is nothing to object to. As a matter of fact, we are supervised to such an extent, as to the values of our assets, that it is rather stunning. We have auditors, we have actuaries. We have to submit in Quebec all the portfolios and transactions, as what was suggested, annually. We do not report every transaction over 3%.

So we feel if the auditors, who do a good job, can determine the value of a piece of real estate or whatever is what it is, then how in the devil could the Superintendent of Insurance be able to do any better?

Mr. McCrossan: We are a country of 10 provinces, and Quebec does have much difficult . . .

Mr. E. Harvey: We are talking about uniformity.

[Traduction]

comprendre que ce qui est proposé ne vous satisfait pas du tout.

M. Saunderson: Permettez-moi de répondre. Je crois avoir dit que je ne voyais pas d'intérêt de réparer quelque chose qui n'était pas cassé. Il semble que la réglementation actuelle nous ait permis d'opérer convenablement. Je ne crois pas que quiconque ait jamais cherché à faire absolument modifier cette réglementation à laquelle nous sommes assujettis. Rappelez-vous d'ailleurs qu'il s'agit de règlements provinciaux et fédéraux.

M. McCrossan: Certainement.

M. Saunderson: Chaque province a ses propres lignes directrices mais toutes essentiellement uniformes au Canada. Nous n'en avons pas souffert. Nous sommes parvenus à investir dans ce que l'on appelle les petites sociétés, comme je le disais tout à l'heure à votre collègue, grâce à la clause omnibus.

M. McCrossan: Je voulais simplement une confirmation. C'est à la page 82 du supplément technique et je pensais qu'il y avait peut-être certains de ces règlements qui vous avaient posé des difficultés.

Ce que je trouve surprenant et c'est sur quoi j'aimerais donc d'autres renseignements car je dois admettre que j'ai l'impression que cela a été rajouté à cause des problèmes que rencontrent d'autres intermédiaires financiers, c'est votre objection au pouvoir qu'on donnerait au Surintendant des assurances soit d'exclure un actif de l'évaluation globale soit d'exiger une évaluation indépendante lorsqu'il n'existe pas de cote évidente. Cela semble pourtant tout à fait élémentaire. Comment pouvez-vous avoir une objection à ce qu'un superviseur déclare que quelque chose n'a pas de valeur commerciale et qu'il veuille demander un avis extérieur?

M. E. Harvey: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cela.

M. McCrossan: Certainement.

M. E. Harvey: Il est évident qu'un commanditaire a tout intérêt à ce que les actifs soient correctement évalués. Nous ne voulons pas de mauvaise surprise. Nous ne voulons pas que les choses tournent mal. En tout cas, au Québec, la vérification est obligatoire et je crois que M. Ambachtsheer en a également parlé. Ceux qui nous supervisent, c'est très bien. D'ailleurs, nous sommes supervisés d'une façon ahurissante pour ce qui est de la valeur de nos actifs. Nous avons des vérificateurs et des actuaires. Il nous faut soumettre au Québec tous les portefeuilles et toutes les transactions comme on le disait, tous les ans. Nous ne signalons pas toute transaction dépassant 3 p. 100.

Nous estimons donc que si les vérificateurs, qui font bien leur travail, ne peuvent pas déterminer la valeur d'un actif immobilier ou de quoi que ce soit, ce n'est certainement pas le Surintendant des assurances qui pourra faire mieux.

M. McCrossan: Nous avons 10 provinces au pays et le Québec a beaucoup de difficulté . . .

M. E. Harvey: Nous parlons d'uniformité.

[Text]

Mrs. Vincent: It presents some other problems too, when it comes to such things as encouraging the pension funds to invest in small business, because small business might not have a value at any one time or another. Naturally, because it is small, there could be some problems. It also places a tremendous burden on the Superintendent of Insurance to go through all the transactions and determine what he would like to have valued and not valued. That would be quite a task for any superintendent to do.

• 2050

It seems to me that if it was something they could do, if it was the exception to the rule, or if they absolutely came up with something, that would not be as offensive. But the idea that they would have the power to step in—I think it would be such a big task and probably quite unnecessary, as Eric was saying.

Mr. McCrossan: I am sure it came in. I have not talked to the writers. We have had a recent history of over-evaluation of real estate in a variety of financial institutions which have led to their failure.

In the case of pension funds, I am not sure that would do all that much harm. The superintendent's interest might well be in under-evaluation of real estate, allowing you to continue to make contributions once you are passed the two current service contribution limit. Pension funds, in theory, could be tempted to under-state assets so that they can continue to have D and R deductibility.

I do not see the superintendent using the power very often, but I cannot see why you would object to him having the right to go in if he felt there was something specific that would call for an independent appraisal.

Mr. Sauderson: I do not think that we would object wildly. I agree with what has been said about auditing. I think there is something that has been missed in this whole thing and that is to require a compulsory audit. Mr. Ambachtsheer alluded to that in parts of his presentation. I think a compulsory audit, as Quebec requires, would make a lot of sense. As a former member of the Ontario Pension Commission, it was always my drive to get a compulsory audit requirement in our regulations. I guess that is because I am a chartered accountant, looking after my fellows.

I think that would be an automatic policing which would save the bureaucracy from doing so much investigation. I hope that an audit requirement will come in.

Le vice-président: Monsieur Leblanc.

M. Leblanc: Vous représentez surtout des employés, puisque vous vous occupez de fonds de pension. Je suis un peu étonné de voir que vous ne semblez pas très intéressés à investir dans les petites entreprises. Vous dites aussi que vous souhaitez qu'on ouvre le marché pour que vous puissiez investir à l'extérieur du Canada.

Cela me fait un peu drôle d'entendre cela, parce que je pensais qu'en tant que représentants des employés, vous vous serviez de tout cet argent que vous possédez, de ces 100

[Translation]

Mme Vincent: Cela présente également d'autres problèmes pour ce qui est par exemple d'encourager les caisses de retraite à investir dans la petite et la moyenne entreprise car celles-ci n'ont peut-être pas à certains moments de valeur commerciale. Cela peut donc causer des difficultés. Cela crée également un fardeau énorme pour le Surintendant des assurances qui est alors tenu d'examiner toutes les transactions et de déterminer ce qu'il veut faire évaluer et ce qui n'est pas nécessaire. Cela représente beaucoup de travail.

Je crois que si c'était quelque chose qu'il leur était loisible de faire, si c'était l'exception à la règle ou si ça lui apprenait vraiment quelque chose, ce ne serait pas aussi grave. Mais s'il pouvait ainsi avoir accès à tout cela, cela représenterait une tâche énorme et un travail probablement tout à fait inutile.

M. McCrossan: Je suis certain que le cas s'est présenté. Je n'en ai pas parlé aux rédacteurs. Nous avons eu des cas récents de surévaluation d'immobilier dans plusieurs institutions financières qui ont finalement fait faillite.

Dans le cas des caisses de retraite, je ne suis pas sûr que ce serait tellement nuisible. Le surintendant pourrait peut-être ne s'intéresser qu'à la sous-évaluation de l'immobilier vous autorisant à maintenir vos cotisations après le plafond actuel. Théoriquement, les caisses de retraite seraient tentées de sous-évaluer leurs actifs pour pouvoir continuer à bénéficier de la déduction R et D.

Je ne pense pas que le surintendant userait très souvent de ce pouvoir, mais je ne vois pas pourquoi vous voyez une objection à ce qu'il ait le droit d'intervenir s'il estime qu'il y a quelque chose qui devrait faire l'objet d'une évaluation indépendante.

M. Sauderson: Je ne crois pas que notre objection serait féroce. Je suis d'accord sur ce qui a été dit à propos de la vérification. Je crois que ce qui manque dans tout cela c'est une vérification obligatoire. M. Ambachtsheer y a fait allusion dans son exposé. Une vérification obligatoire, comme au Québec, semblerait très à propos. À titre d'ancien membre de l'*Ontario Pension Commission*, j'ai toujours essayé d'obtenir que nos règlements contiennent une vérification obligatoire. C'est probablement parce que je suis comptable agréé et que je ne veux pas oublier mes confrères.

Ce serait une discipline automatique qui éviterait à l'administration de faire toutes ces enquêtes. J'espère donc que l'on imposera une vérification obligatoire.

The Vice-Chairman: Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc: Since you are in charge of pension funds, you are mainly representing employees. The fact that you do not seem to be too interested in investing in small business puzzles me somewhat. You also state that you wish the market would be broadened so that you may invest outside Canada.

I find it a little bit strange because I thought that as representatives of the employees you would use all this money,

[Texte]

milliards de dollars, pour aider nos industries canadiennes à se développer et ainsi favoriser la création d'emplois au Canada.

J'ai de la difficulté à comprendre que vous hésitez à investir dans la petite entreprise, et surtout que vous ayez l'intention d'investir davantage à l'étranger. Je pense que le marché canadien est assez important pour que vous fassiez vos investissements ici tout en vivant bien.

Mr. Ambachtsheer: To go back to a previous question and bring it back to your question—what is wrong with the rules that we currently have—I think if you were to ask the same pension fund managers what is wrong with the existing rules, they would tell you two things. They would tell you that they need more opportunity to invest abroad and that it should be made easier to make small business investments in Canada. They would tell you both those things. It is perfectly consistent for pension funds, where they are today, to do more of both. If there pension fund managers had been asked how the rules should be changed, I think they would have said we need more opportunity from a regulatory ease point of view to make small business investments in Canada, and we need more opportunity to go off-shore.

• 2055

The reason a number of the larger funds especially wanted to get more involved in small business is frankly not because they wanted to develop the Canadian economy. A pension fund manager is a fiduciary; he has fiduciary responsibility. His fiduciary responsibility is to do the best possible job for his clients. The reason they want to make more investments in small business in Canada is because they think it is a good investment area, not because it is good for Canadians in general. So the response is that they want to be able to do more of both, and that is totally consistent.

The reason we do not like the tie between the two is because it creates potential distortions. Some funds have more ability, for example, to make small business investments and therefore get the opportunity to invest more offshore, while other funds, especially the smaller ones, do not have that opportunity, that special expertise to make small business investments, and therefore do not have the opportunity to make more offshore investments. We would just like to see pension fund managers given the ability to find the right levels for both kinds of investments.

Mr. E. Harvey: I think the risk tolerance is in each sponsor, which is a separate company. It is not as if we are all banks or something; we are in the pulp and paper industry, we are in this and we are in that. We each have different risk tolerances and different familiarities in business, so when we are on the committee we can deal with what we are familiar with. Sometimes venture capital could be a little scary. On the other hand, we may be very familiar, as the pulp and paper industry is, with U.S. markets. So it depends on each sponsor.

[Traduction]

these hundred billions of dollars to help our Canadian industries develop and thus create employment in Canada.

I find it difficult to understand why you seem to be reluctant to invest in small business and ready to invest more outside the country. I think the Canadian market is big enough for you to invest in Canada and make reasonable profits.

M. Ambachtsheer: Cela me ramène à une autre question qui est liée à la vôtre—à savoir qu'est-ce qui ne va pas dans le règlement actuel? Si vous alliez demander aux mêmes administrateurs de caisse de retraite ce qui ne va pas dans le règlement actuel, ils vous répondraient probablement deux choses: d'une part qu'il leur faut davantage de latitude pour investir à l'étranger et plus de facilité pour investir au Canada dans la petite et moyenne entreprise. Il est tout à fait normal pour les caisses de retraite, dans leur situation actuelle, d'investir davantage dans ces deux marchés. Si l'on avait demandé aux administrateurs de caisse de retraite ce qu'il fallait modifier dans les règles actuelles, ils auraient probablement dit qu'il fallait faciliter la réglementation visant les investissements dans la petite et moyenne entreprise au Canada et offrir davantage de possibilités d'investir à l'étranger.

En réalité, ce qui a poussé un certain nombre de régimes importants à effectuer des placements dans la petite entreprise, ce n'est pas le désir de développer l'économie canadienne. Les administrateurs de caisses de retraite sont des fiduciaires, ils ont des responsabilités fiduciaires. À ce titre, ils doivent essayer d'obtenir le maximum pour leurs clients. S'ils s'intéressent à la petite entreprise au Canada, c'est qu'elle est considérée comme un bon placement, non pas parce que le bien-être des Canadiens vient en premier. Donc, ce que cherchent les administrateurs de caisses de retraite, c'est à faire d'une pierre deux coups. Il n'y a pas d'incompatibilité.

Si nous ne voulons pas lier directement les deux choses c'est qu'il y a possibilité de distorsions. Il y a des caisses pour lesquelles il est plus facile d'effectuer des placements dans la petite entreprise et qui ont ainsi une plus grande marge de manoeuvre pour ce qui est des placements à l'étranger. Il y en a d'autres, surtout parmi les plus petites, qui n'ont pas la même possibilité, qui n'ont pas la même compétence nécessaire dans le domaine de la petite entreprise, et qui se voient ainsi limitées dans leurs placements à l'étranger. Nous souhaiterions seulement que les administrateurs de caisses de retraite aient le loisir de déterminer eux-mêmes le niveau qui convient pour les deux genres de placements.

M. E. Harvey: Le facteur de risque dépend de chaque investisseur et de chaque compagnie. Nous n'avons pas que les banques; nous avons également l'industrie des pâtes et papier, d'autres industries particulières. Le facteur de risque est différent pour chacun de nous, nous avons des compétences différentes. En comité, nous nous occupons de ce que nous connaissons. Il y a des capitaux de risque qui peuvent sembler en danger. Il se peut cependant que nous ayons des connaissances particulières dans le domaine des pâtes et papier, sur les

[Text]

What we need is diversification and an ability to get into foreign and venture.

Mr. Saunderson: If you are going to invest in small business your pay-off on making that investment is probably a long way down the road. Small businesses take a while to develop and for the investment in them to really develop and make a pay-off to the investor. Therefore, I think the relationship we have been talking about today about wanting more foreign investment makes some sense. If you have the ability for greater diversification through more foreign investments in industries that are just not available to Canadians, then that would be hopefully a shorter term pay-off, which I think offsets having to wait a longer period for your Canadian small business investment to pay off. So I think there has to be a quid pro quo on this. You have to give more access to the foreign markets in order to offset the time you have to wait for your small businesses to pay off in this country.

I hope we have not given the impression that we do not want to invest in smaller Canadian companies. As I said earlier, we have been doing that through the basket clause that is available now, which is 7%. So I would not want us to leave here tonight thinking we have left with you that impression. But I really feel strongly that it is such a competitive business, the management of pension funds, because you must obtain a certain rate of return to make your actuarial obligations.

Coming back again, if you are going to make these small business investments you are not going to get a rate of return that helps keep a fund properly funded. So you need that offset to be somewhere else where your liquidity is greater and your diversification is greater, and that is through the foreign markets. When we are talking foreign markets I would like to say that I think we are really talking about the American market.

Mr. E. Harvey: If I may add, though, the North American market economy can go up and down; it is one entity practically. But one can diversify in other economies. Not all the economies of the world are going up and down at the same time.

Mr. Leblanc: Est-ce parce que vous n'avez pas confiance en l'économie canadienne? Le Canada est un grand pays, qui offre toutes sortes de possibilités. Je ne comprends pas tellement votre intention d'aller... Vous dites que pour avoir plus de bénéfices, plus de sécurité, il faut absolument aller aux États-Unis. J'ai de la difficulté à croire cela. Je pense que le Canada est assez grand pour que vous puissiez diversifier facilement vos risques et obtenir de bons revenus.

• 2100

Mr. E. Harvey: Is it not super if we can make more, bring it into Canada and thereby invest it in Canada?

Mr. Ambachtsheer: If I may make another analogy, sir, look at Canadian's importation and exportation of goods and services. We export approximately 25% of the goods and

[Translation]

marchés américains, par exemple. Donc, tout dépend de l'investisseur. Ce que nous souhaitons, c'est la diversification, ce qui suppose la possibilité d'effectuer des placements à l'étranger et d'investir des capitaux de risque.

M. Saunderson: Les placements dans la petite entreprise ne risquent pas de rapporter avant un certain temps. Les petites entreprises mettent du temps à se développer, ce qui fait que les investisseurs doivent être patients. Dans ce contexte, la possibilité d'investir davantage à l'étranger, en contrepartie, semble raisonnable. La possibilité de diversifier davantage en effectuant des placements sur les marchés étrangers, dans des compagnies absentes du Canada, avec les profits à court terme escomptés, doit permettre de compenser l'attente des profits provenant des placements à plus long terme dans les petites entreprises canadiennes. Il doit y avoir une sorte d'échange. Les profits des placements accrus sur les marchés étrangers doivent permettre d'attendre plus longtemps les profits escomptés des petites entreprises au Canada.

J'espère ne pas vous avoir donné l'impression que nous voulons exclure les petites compagnies canadiennes. Comme je l'ai déjà indiqué, nous avons investi dans ces compagnies jusqu'à la limite de 7 p. 100 permise dans le cadre de la clause omnibus. Je ne voudrais pas que vous vous fassiez une fausse idée de nous. Il reste que selon moi la gestion des caisses de retraite se fait dans un climat extrêmement concurrentiel. Il faut toujours essayer d'obtenir un certain rendement pour faire face à ses obligations actuarielles.

Je répète que les placements dans la petite entreprise ne donnent pas un taux de rendement qui permette une capitalisation suffisante. Il faut donc essayer d'accroître ses liquidités, de diversifier davantage, ce qui signifie des placements sur les marchés étrangers. Et je dis bien les marchés étrangers, non pas seulement les marchés américains.

M. E. Harvey: L'économie nord-américaine a ses hauts et ses bas, mais elle est presque homogène. C'est la raison pour laquelle il faut essayer de se diversifier dans d'autres économies. Toutes les économies du monde n'ont pas des hauts et des bas en même temps.

Mr. Leblanc: You do not trust the Canadian economy? Canada is a large country. It offers all sorts of possibilities. I really cannot understand your position... You say that you want to diversify in the United States for a better payoff and a greater amount of security. Frankly, I have difficulty accepting your argument. I consider that Canada is large enough for you to be able to easily diversify your risk and increase your returns.

M. E. Harvey: Si nous pouvons faire plus de profits et les réinvestir au Canada, n'est-ce pas merveilleux?

M. Ambachtsheer: Si vous le permettez, regardez ce qui se passe au niveau des importations et des exportations canadiennes de biens et de services. Nous exportons vers d'autres pays

[Texte]

services that we make in this country to other countries. We buy from other countries 25% of the goods and services we consume. The analogy to investments is exactly the same, and is straightforward. It is perfectly sensible to invest 75% of your funds in Canada, 25% outside and for other economies to invest 75% of their investments in their countries and 25% outside. The analogy between imports and exports of capital and imports and exports of goods and services is parallel.

Mr. Saunderson: I just want to emphasize again that Canada is basically a natural resource country and natural resources have not been producing good performance in securities markets. If the fund does not perform well it will end up being unfunded, which is not good. If everything stopped at one date and pensions had to be paid and obligations honoured, the money might not be there to do it. That is what we are saying. I think we need that diversification.

Mr. E. Harvey: It draws money out of the companies for their fund rather than for capital expansion of Canada.

The Vice-Chairman: I wish to thank you for coming here tonight and also for your contribution to the committee's work on financial institutions.

We will adjourn for five minutes.

• 2102

• 2108

Le vice-président: À l'ordre!

Je souhaite la bienvenue à l'Association des consommateurs du Canada, dont le porte-parole est M. Robert Kerton.

Monsieur Kerton, veuillez nous présenter vos collègues et nous faire un bref résumé de votre document. Nous annexerons votre document au compte rendu de la séance.

M. Robert Kerton (président, Comité sur les affaires économiques, Association des consommateurs du Canada): Merci, monsieur le président.

The Consumer's Association of Canada, as you should well know, is a voluntary organization of a little over 150,000 members across Canada.

• 2110

It was founded in 1947, and its main functions include research and testing. It publishes a magazine, *Canadian Consumer* and *Le consommateur canadien*. It operates consumer help offices in various communities across Canada. It participates in interventions before tribunals and tries to present the consumer perspective on public policy issues to parliamentary committees such as this.

I propose to give an overview not precisely identical with the brief that was presented to you, and perhaps I can ask Mr.

[Traduction]

environ 25 p. 100 des biens et des services que nous produisons ici. Par ailleurs, nous achetons des autres pays 25 p. 100 des biens et des services que nous consommons. La comparaison avec les placements se fait très bien. Il est parfaitement logique pour le Canada d'investir 75 p. 100 de ses fonds ici et 25 p. 100 de ses fonds à l'extérieur, comme il est normal pour les autres économies d'investir 75 p. 100 de leurs fonds chez elles et 25 p. 100 à l'extérieur. Il en est de même pour les importations et les exportations de capitaux et pour les importations et les exportations de biens et de services.

M. Saunderson: Sans compter que le Canada est un pays de ressources primaires et que les ressources primaires n'ont pas un très bon rendement actuellement sur les marchés des valeurs. Les caisses de retraite doivent obtenir un certain rendement, sinon elles risquent d'avoir un problème de capitalisation. Si l'heure de vérité arrive et que les pensions doivent être payées, les obligations doivent être respectées, l'argent nécessaire doit se trouver dans la caisse. C'est dans ce contexte que nous disons souhaiter la diversification.

M. E. Harvey: C'est de l'argent qui doit servir à la caisse, non pas quelque chose qui est enlevé à l'économie du Canada.

Le vice-président: Je vous remercie d'être venus et d'avoir contribué à l'étude du Comité sur les institutions financières.

Nous allons faire une pause de cinq minutes.

The Vice-Chairman: Order, please.

I would like to welcome the Consumers Association of Canada, and its representative, Mr. Robert Kerton.

Mr. Kerton, would you like to introduce your colleagues, and then make a brief summary of your document? We will annex your document to the minutes of the meeting.

Mr. Robert Kerton (President, Economic Affairs Committee, Consumers Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman.

L'Association des consommateurs du Canada, comme vous le savez, est un organisme bénévole, qui a plus de 150,000 membres au Canada.

L'association a été fondée en 1947, et ses fonctions principales incluent la recherche et la conduite d'essais. Elle publie un magazine, *Le consommateur canadien* et *Canadian Consumer*. Elle a des bureaux destinés à venir en aide aux consommateurs dans diverses localités au Canada. Elle intervient devant les tribunaux et essaie de faire valoir le point de vue des consommateurs sur les questions de politique devant des comités parlementaires comme celui-ci.

Je vais essayer de vous indiquer notre position générale, sans suivre exactement le mémoire qui vous a été présenté. Je

[Text]

Delaney to elaborate on one section and then we will be ready for the questions on the brief itself.

The Consumers' Association of Canada welcomes the opportunity to help create the kind of regulation that Canada really needs. We think your committee is particularly timely given the otherwise very unhappy tragedies we have seen in the financial sector. Surely this increases the importance of your work and also provides a special opportunity for the committee's work.

We know that the recent bank failure provides a lightning-rod for attention there. That does deserve diligent attention, but it ought not to blind us to the larger picture and the need for reform in the whole financial sector.

Your committee must make recommendations which provide protection against, first of all, corruption; secondly, temptation, which I will try to explain; and, thirdly, it must make recommendations on inspections. You need clear rules which are well understood.

On the second point, the system you set up must not tempt or permit majority owners or principal managers to use assets under their control for personal advantage.

I want to mention three things in particular. One is deposit insurance; then, very briefly, some comments on concentration and dispersal of ownership. On deposit insurance I think four subfeatures need to be addressed.

First of all, independence of the CDIC, or of a new CDIC: Before the recent collapses and so on, some fatal flaws in Canada's insurance system were apparent. First of all, CDIC has never been truly independent of those it was supposed to regulate. CAC's experience with bodies which lacked the needed independence is all too extensive and all too full of woe. We have tried to intervene many times in circumstances. The basic set-up of the CDIC is the problem.

Secondly, the resources of the CDIC: We need more auditors with more power, and we will explain some more about that.

Thirdly, we need limits to deposit insurance. I may remind you that it was the Consumers' Association of Canada which fought for and was one of the principal agents getting the CDIC insurance level raised to \$60,000. We support that still, and we are seeking a \$100,000 protection limit.

We have had discussions with the Minister of Finance, Mr. Wilson, on co-insurance. The Wyman committee has recommended co-insurance. The Minister, Barbara McDougall, has rightly rejected some of this on the grounds that it shifts the burden from investors to depositors, and we applaud her decision.

[Translation]

demandera ensuite à M. Delaney de vous donner plus de détails concernant un article en particulier, puis nous serons à votre disposition pour répondre aux questions sur le mémoire lui-même.

L'Association des consommateurs du Canada est heureuse d'avoir cette occasion de participer à l'élaboration d'une bonne réglementation pour le Canada. Le Comité arrive au bon moment, après les tragédies qui viennent de se produire dans le secteur financier. C'est une situation qui vient souligner l'importance de votre travail et qui vous ouvre sûrement toutes sortes de possibilités d'action.

L'échec récent d'une banque attire sûrement l'attention sur le secteur des banques. C'est un secteur qui justifie sûrement des mesures rapides, mais ses difficultés ne doivent pas faire oublier le contexte global et la nécessité de réformes dans l'ensemble du secteur financier.

Votre Comité doit être en mesure de faire des recommandations, d'abord contre la corruption, deuxièmement contre la tentation—je reviendrai sur ce point un peu plus tard—et troisièmement, faire des recommandations concernant le système des inspections. Il faut que les règles soient claires et bien comprises de tous.

Pour revenir à mon deuxième point, le système ne doit pas tenter les actionnaires majoritaires ou les cadres supérieurs ou leur permettre d'utiliser les actifs sous leur contrôle à leur profit personnel.

Je voudrais développer trois sujets particuliers: d'abord l'assurance-dépôts, puis, brièvement, la concentration et la répartition des titres de propriété. Je voudrais faire valoir quatre points au sujet de l'assurance-dépôts.

Premièrement, l'indépendance de la SADC, ou de la nouvelle SADC. Les récents échecs ont fait ressortir certains défauts fatals inhérents au système d'assurance-dépôts du Canada. D'abord, la SADC n'a jamais vraiment été indépendante des organismes qu'elle devait réglementer. L'ACC sait très bien à quoi s'en tenir au sujet des organismes qui n'ont pas l'indépendance nécessaire. Elle a payé pour apprendre dans de nombreuses circonstances. Donc, c'est la structure même de la SADC qui fait défaut.

Deuxièmement, les ressources mises à la disposition de la SADC. Elle a besoin de plus de vérificateurs, dotés de plus de pouvoirs; nous y reviendrons un peu plus tard.

Troisièmement, les limites de l'assurance-dépôts. Je rappelle au Comité que l'Association des consommateurs du Canada s'est battue pour obtenir le relèvement à 60,000\$ de la limite assurable par la SADC et a été l'un des principaux artisans de ce changement. Nous sommes toujours d'accord avec ce principe, et faisons même valoir que la limite devrait maintenant être portée à 100,000\$.

En ce qui concerne la coassurance, c'était une des recommandations du rapport Wyman. Nous en avons discuté avec le ministre des Finances, M. Wilson. La ministre Barbara McDougall, pour sa part, a rejeté certains aspects de cette recommandation en faisant valoir à juste titre qu'elle déplaçait le fardeau des investisseurs vers les déposants.

[Texte]

It is true that Canada's security system is notoriously inadequate in providing information to minority shareholders, but there is nothing to be gained by shifting the loss from the ill-informed minority shareholder to the ill-informed depositor, which brings us to the final point on deposit insurance.

We face a situation as consumers or depositors where we cannot tell which institution is secure and which is not. It would be redundant, I think, to bring to your attention a matter you no doubt know from the Dupré commission, where they surveyed individuals and asked them questions about the limits to deposits to see if they understood what the limits were. The majority who answered thought a \$100,000 deposit would be fully insured and there was a distribution of answers over a lot of different possibilities. The basic result of that survey was to show that depositors are not aware of the limitations. Much less are they aware that one bank or trust company might be more secure than another. So, risk grading of financial institutions, the new Canada Deposit Insurance Corporation must share the information they begin to collect so that depositors have some inkling of the amount of risk they bear from choosing one financial institution over another. What we are proposing—and what Mr. Delaney will address here—is a new independent CDIC which issues a simple risk rating for each deposit-taking institution, much like a bond rating system. That would at last permit depositors to evaluate riskiness alongside higher interest rates.

• 2115

The second major theme is on concentration. I point out here that the Consumers' Association of Canada is opposed to the view that might is right and that these takeovers are all absolutely essential and somehow in the public interest. You have heard from a number of distinguished people from industry who have scepticism on that score and we certainly have as well. So one of the methods of dealing with that would be to amend Canada's toothless monopoly legislation, particularly the provisions on mergers.

On the dispersal of ownership, all too often we have seen the major financial institutions fail because the principal owners have used the assets for their private advantage. CAC is very concerned that the temptations of self-dealing and conflict of interest might be heightened if you do your job really badly. I do not propose that you do that. The green paper recognizes the problem but it shies away from recommending ownership limits that are so essential to alleviate the whole structural inbuilt source of temptation. If you have principal owners and so on, they will be tempted to use assets for another corporate partner or that sort of thing somewhere else in the conglomerate.

It has been argued in the green paper and elsewhere that the 10% rule would be disruptive. Our response to that is that of

[Traduction]

Il est vrai que le système de protection du Canada est notoire pour sa faiblesse au niveau de l'information aux actionnaires minoritaires, mais ce n'est pas une raison pour soulager les actionnaires minoritaires mal informés aux dépens des déposants mal informés. Ce qui m'amène à notre dernier point concernant l'assurance-dépôts.

En tant que consommateurs ou déposants, nous nous retrouvons dans l'impossibilité de pouvoir dire quelle institution est sûre et quelle institution ne l'est pas. Inutile de s'arrêter si longuement sur une situation que vous devez très bien connaître et qui a été mise en lumière par la Commission Dupré, après qu'elle eut interrogé un certain nombre de personnes sur les limites de la protection des dépôts. La majorité des personnes intéressées croyaient que les dépôts jusqu'à 100,000\$ étaient entièrement protégés. Après, venait toute une série de réponses différentes. Il ressort de cette expérience que les déposants ne connaissent pas les limites. Et ils sont encore moins en mesure de juger du degré de fiabilité d'une banque ou d'une compagnie de fiducie en particulier. Les institutions financières doivent donc être cataloguées selon le risque qu'elles présentent, et la nouvelle Société d'assurance-dépôts du Canada doit partager l'information même préliminaire qu'elle recueille, de façon à ce que les déposants aient au moins une idée du risque qu'ils courent lorsqu'ils choisissent une institution financière par rapport à une autre. Ce que nous proposons, et ce sur quoi M. Delaney donnera des détails tout à l'heure, c'est une nouvelle SADC indépendante qui accorde une cote de risque simple à chaque institution de dépôt, un peu comme on le fait actuellement pour les obligations. Ainsi, les déposants pourraient évaluer la cote de risque en même temps que la possibilité de toucher des intérêts plus élevés.

Notre deuxième grand thème est la concentration. L'Association des consommateurs du Canada est contre la loi du plus fort et rejette la notion selon laquelle toutes ces prises de contrôle sont absolument essentielles et dans l'intérêt du public. Notre scepticisme sur ce point est d'ailleurs partagé par un certain nombre de personnes avantageusement connues dans l'industrie. Une façon de régler le problème serait de modifier la pitoyable législation canadienne sur les monopoles, surtout les dispositions concernant les fusions.

Au chapitre de la répartition des actions, nous avons déjà trop vu d'exemples d'échec d'institutions financières importantes après que les actionnaires principaux eurent détourné les actifs à leur profit personnel. Si, par malheur, il vous arrivait de faillir à votre tâche—il est à espérer que ce ne sera pas le cas—le danger de transactions intéressées et de conflits d'intérêts serait accru. Le Livre vert identifie le problème, mais il ne va pas jusqu'à recommander des limites touchant le droit de propriété, limites qui sont essentielles en vue d'éliminer la tentation inhérente au système. Les actionnaires principaux sont toujours tentés de faire passer les actifs à d'autres compagnies associées ou à d'autres compagnies faisant partie du conglomerat.

L'argument a été soulevé dans le Livre vert et ailleurs que la règle des 10 p. 100 serait nuisible. Il est certain qu'elle serait

[Text]

course it would be disruptive. It would disrupt precisely the non-arm's length transactions which need to be stopped if the financial sector is to serve its customers and the economy instead of tempting the financial flippers and the merger magicians to go with these paper takeovers and so on.

We recognize that ownership limits do not necessarily alleviate all the conflicts of interest. You know, interlocking directorships have been a problem and maybe you can make some improvements to ensure that those things are also alleviated by recommending provisions which are self-policing and also place a harsh penalty on people who are engaging in self-dealing. So the upshot of that recommendation for the third point is that we therefore recommend that you extend the 10% ownership rule to all financial institutions and even give consideration to lowering that limit.

This concludes the points I wanted to make, but I will ask Mr. Delaney to say a bit more about the deposit insurance proposals that the Consumers' Association is making.

Mr. Tom Delaney (Member, Economic Issues Committee, Consumers' Association of Canada): Thank you, Bob. I guess it was early summer of 1983 when this very committee came out in support of an increase in deposit insurance from the then \$20,000 to \$60,000. The Consumers' Association took a great deal of pleasure in this and as a matter of fact in August of that year issued a press release to the effect that this committee had supported the representations we had been making for almost a decade with respect to this limit. As I am sure you are aware, depositors in the United States have enjoyed the \$100,000 FDIC limit since 1978. But in any event, this press release did not attract two lines of copy anywhere. I guess it was in late January, 1983, in the middle of the Rosenberg affair—what came to be known as the Rosenberg affair—we had a call from one of the major newspapers concerning this matter. We shared a lot of information and background information with respect to our efforts in this connection and, as a result, we were inundated with press coverage resulting in an enormous increase in pressure on the government of the day in the House of Commons. Within a week of all this exposure, we had legislation tabled proposing an increase to \$60,000 and within about three weeks of that the legislation was approved.

• 2120

I feel we are in a somewhat better position today than we were prior to the announcement of this committee back in 1982—it was the summer of 1982 when they made the original recommendation to increase the limits.

The present situation in which deposit-taking institutions are regulated by a number of different agencies, some of which are provincial and some federal, is clearly inadequate in today's environment. We feel what is needed is a single agency with the responsibility to regulate all deposit-taking institutions.

[Translation]

nuisible. Elle serait nuisible aux opérations comportant un lien de dépendance, lesquelles doivent être stoppées si le secteur financier doit profiter à ses clients et à l'économie toute entière, au lieu d'inviter les beaux parleurs et les fumistes de la finance à élaborer des fusions, des prises de contrôle et d'autres opérations abstraites.

Nous savons très bien que les limites imposées à la répartition de la propriété ne permettront pas de résoudre tous les conflits d'intérêts. Il y a également le problème des conseils d'administration imbriqués. Vous pouvez peut-être intervenir à ce niveau également en faisant appel à des dispositions qui portent sur l'autoréglementation et qui prévoient des peines sévères pour les personnes qui s'adonnent à des transactions intéressées. Pour résumer notre troisième recommandation, donc, nous préconisons que la règle des 10 p. 100 touchant la répartition de la propriété soit étendue à toutes les institutions financières et qu'elle soit même réexaminée en vue d'une réduction possible du pourcentage.

C'est tout en ce qui me concerne. Je vais maintenant demander à M. Delaney de donner des détails sur la proposition de l'Association des consommateurs du Canada concernant l'assurance-dépôts.

M. Tom Delaney (membre du comité des questions économiques, Association des consommateurs du Canada): Merci, Bob. Si je me souviens bien, c'est au début de l'été 1983 que ce Comité s'est prononcé en faveur d'une augmentation de la limite de 20,000\$ à 60,000\$ dans le cadre de l'assurance-dépôts. C'est une décision qui a beaucoup plu à l'Association des consommateurs du Canada. En outre, la même année, celle-ci a même émis un communiqué de presse félicitant le Comité d'avoir donné suite aux instances qu'elle lui présentait depuis presque une décennie concernant cette limite. Aux États-Unis, comme vous le savez sans doute, les déposants ont droit à une limite de 100,000\$ depuis 1978, sous l'égide de la FDIC. À l'époque, notre communiqué de presse n'a pas créé grands remous. À la fin de janvier 1983, au beau milieu de ce qui est devenu l'affaire Rosenberg, un des principaux journaux avait communiqué avec nous. Nous avions échangé des vues sur le sujet, nous avions indiqué quels efforts nous avions faits en vue de solutionner le problème. Nous avions eu à ce moment-là bonne presse, ce qui avait accru les pressions sur le gouvernement au pouvoir. Une semaine après avoir reçu toute cette publicité dans les journaux, nous avons été témoins du dépôt d'un projet de loi qui proposait d'augmenter la limite à 60,000\$. Trois semaines après, le projet de loi avait été approuvé.

Nous sommes maintenant mieux placés pour parler que nous l'étions avant l'annonce de ce Comité, en 1982—à l'été 1982 plus exactement—de cette recommandation initiale visant à augmenter les limites.

Dans la conjoncture actuelle, notre système de réglementation des institutions de dépôt, qui fait appel à un certain nombre d'organismes provinciaux et à un certain nombre d'organismes fédéraux, est tout à fait dépassé. Ce qu'il faut, c'est un organisme unique, chargé de réglementer toutes les

[Texte]

This agency would have several characteristics, the first of which is that it must operate as a government agency and be at arm's length from the financial services industry. We clearly cannot have a situation such as the one we have whereby the Inspector General's office is being financed by the banks.

The second prerequisite of this agency is that it must have sufficient professional qualified staff to make timely and unbiased portfolio evaluations. It is essential that this new regulatory agency be able to evaluate properly the mortgage portion of the portfolio in order to ensure the kind of debt to equity ratios which are in place in legislation are followed.

Third, there must be strict prohibition against self-dealing, and the responsibility of management to depositors and to regulators must be made clear. Specifically, the onus must be firmly placed on directors and management to report any evidence of self-dealing to the regulators. Severe penalties must be put in place for their collective failure to report irregularities in lending. One way of ensuring that these regulations would carry considerable weight would be to make the offence criminal as well as civil—and we look at the United States where there is already legislation in place; the Crime Control Act of 1984 and the Criminal Control Act of the same year, which greatly increased the muscle of the Federal Deposit Insurance Corporation in the United States.

Finally, the regulations must be written in such a way as to ensure that regulators will have no difficulty in time in influencing events in such a way as to ensure that the bank or, indeed, the trust company in question will not get into further difficulty.

What form should this agency take? The obvious locus for this regulatory authority is the Canada Deposit Insurance Corporation Act and the cornerstone of this proposed super agency should be its control over its eligibility of Canada Deposit Insurance Corporation coverage. Its responsibility then would include rating member corporations as to their credit worthiness—these ratings would take the form similar to those, as Bob mentioned, provided by the bond rating companies, except that they would have access.

Publication of these ratings would in itself go far to raise the level of awareness of both consumers and the depositors as to the viability of member institutions. The ability of the agency to adjust credit-worthiness rating would act as an incentive to management of member institutions to co-operate and to conform with the regulations. Of course, we believe the effect of this proposal would do much to eliminate the kind of difficulty that the recent Western banks have come under. This ability of the financial system is essential if repeated crises of confidence are to be avoided in future years.

These comments, members, were put together fairly recently. When I say recently, I mean within the last day or

[Traduction]

institutions de dépôt. Cet organisme doit avoir plusieurs caractéristiques. Il doit d'abord pouvoir fonctionner en tant qu'organisme gouvernemental et tenir ses distances vis-à-vis de l'industrie des services financiers. Nous ne pouvons certainement plus accepter la situation actuelle qui fait que le Bureau de l'inspecteur général des banques est financé par les banques.

Cet organisme doit également avoir le personnel compétent nécessaire pour effectuer des évaluations de portefeuille opportunes et sans parti pris. Il est absolument essentiel que le nouvel organisme puisse procéder à des évaluations adéquates de la partie des portefeuilles consacrée aux hypothèques. Il doit être en mesure de juger si les ratios dette-avoir propre stipulés dans la loi sont respectés.

Troisièmement, il doit y avoir des règles très strictes touchant les transactions intéressées. La responsabilité des administrateurs à l'égard des déposants et des organismes de réglementation doit être établie de façon parfaitement claire. Les administrateurs et les cadres doivent avoir le devoir très net de signaler aux organismes de réglementation toute manifestation de transactions intéressées. Le manquement au devoir collectif de signaler les irrégularités dans les prêts doit donner lieu à des peines sévères. Une façon de veiller à ce que la réglementation à cet égard soit impeccablement respectée serait de prévoir le recours criminel comme le recours civil. Aux États-Unis, il y a déjà des lois en place, la loi de 1984 sur la répression du crime et la loi sur la répression criminelle, de la même année, qui donnent beaucoup plus de moyens à la société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis.

Enfin, la réglementation doit être rédigée de façon à ce que les organismes de réglementation puissent agir efficacement en vue d'éviter que les banques ou les compagnies de fiducie en difficulté ne déperissent encore davantage.

Quelle forme doit prendre cet organisme de réglementation? Son premier point de départ doit être la loi actuelle sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et son principe directeur doit être le contrôle du degré de protection qu'il doit assurer, comme le fait actuellement la Société d'assurance-dépôts du Canada. Entre autres responsabilités, il doit donner des cotes de crédit aux compagnies membres, un peu comme on le fait actuellement dans le cas des obligations, comme Bob l'indiquait tout à l'heure, sauf qu'il doit avoir en plus accès aux compagnies.

La publication de ces cotes doit contribuer à accroître sensiblement l'information des consommateurs et des déposants au sujet de la viabilité des compagnies et des institutions membres. La possibilité, pour l'organisme de réglementation, de revoir les cotes de crédit devrait inciter l'administration des institutions membres à coopérer et à respecter la réglementation. Selon nous, cette proposition aurait pour effet de supprimer le genre de situation difficile dans laquelle se sont trouvées récemment certaines banques de l'Ouest. Le réseau financier doit se doter d'un tel outil si l'on veut que de nouvelles crises de confiance, comme celle qui vient de se produire, soient évitées à l'avenir.

L'exposé que nous vous faisons aujourd'hui a été préparé assez récemment. Quand je dis récemment, je veux dire depuis

[Text]

two . . . in connection with the brief we had prepared earlier. I thought it appropriate to have them read into the record.

• 2125

Miss Nicholson: You put a lot of evidence on prohibitions against self-dealing. I think we have heard this from many groups who have come here who really see self-dealing as being connected with almost all of the serious failures of institutions in recent years. Have you any particular information on that or examples you would like to add?

Mr. Delaney: No, but I would concur with your observations. I think the jury is still out on the most recent situation in western Canada and I think, as time goes by, we will probably see some more evidence of—well, who knows?

Mr. Kerton: We would agree with you that most of the major ones have been, at least when it comes to trust companies, problems of self-dealing. I believe we have a quotation in the brief—if not, it should be there—based on the report of the Dupré commission which examined these matters. It concluded very precisely that the major portion of the failures were as a result of yielding to temptation to use the assets for some personal objectives.

Miss Nicholson: There are two other areas of your presentation tonight I would like to explore with you. You say that regulators should be able to identify problems early—early enough, I suppose, that they still can be solved. How would you suggest that be done? Is it a matter of having the regulators in the institutions more often, having more of a hands-on approach? Is it a matter of requiring a much higher level of disclosure and more frequent and timely disclosure perhaps than is now the case? In other words, do you mean perhaps requiring instead of an annual report, institutions give monthly or quarterly reports? Is it a matter of changing the requirements for the outside auditors? Have you got specifics on how one could arrive at this earlier disclosure?

Mr. James Savary (Member, Economic Issues Committee, Consumers' Association of Canada): Basically, what we had in mind was more frequent audits and more timely disclosure. In other words, the regulator must be in a position to assess the quality of the portfolio in time to persuade the institution involved, or to direct the institution involved, depending on how strict the regulation is to be, to make adjustments in order to forestall the kind of problems we have seen, particularly with the Canadian Commercial Bank.

Mr. Kerton: I would like to draw something to your attention. The American auditing system is one where a surprise audit is a routine event. It is known that at any moment you could receive a visit from auditors. We squarely recommend two provisions. The first one is that the auditors must be working for the public so that the independence is not a question. There is no financial or other relationship involved other than finding out the situation from the point of view of the public interest.

[Translation]

un jour ou deux, au sujet du mémoire que nous avons rédigé plus tôt. J'ai pensé qu'il convenait de consigner cela officiellement au compte rendu.

Mme Nicholson: Vous parlez beaucoup des interdictions contre les transactions intéressées. Beaucoup de témoins sont venus nous dire que pratiquement toutes les grandes faillites de ces dernières années étaient liées d'une façon ou d'une autre à des transactions intéressées. Avez-vous un complément d'information à ce sujet, des exemples que vous pourriez nous citer?

M. Delaney: Non, mais je suis d'accord avec votre observation. Les incidents récents dans l'ouest du Canada ne sont pas réglés et avec le recul du temps, il deviendra probablement évident que . . . mais qui sait?

M. Kerton: Nous sommes d'accord avec vous, dans la plupart des cas, du moins pour ce qui est des compagnies de fiducie, il y avait à l'origine des problèmes de transactions intéressées. Dans le mémoire, nous donnons une citation, si elle n'est pas là, c'est une erreur, tirée du rapport de la Commission Dupré qui s'est penchée sur ces questions. La commission avait conclu que dans la majorité des cas de faillite, quelqu'un avait cédé à la tentation d'utiliser l'actif de la compagnie à des fins personnelles quelconques.

Mme Nicholson: Il y a deux autres sujets que vous traitez sur lesquels j'aimerais revenir avec vous. Vous dites que les responsables de la réglementation devraient pouvoir identifier les problèmes rapidement, suffisamment rapidement pour les résoudre. Comment faire? Faut-il que les responsables se rendent dans les institutions plus souvent, exercent un contrôle plus étroit? Faut-il que les transactions soient plus ouvertes, que des bilans soient déposés plus souvent qu'à l'heure actuelle? Autrement dit, faudrait-il obliger les institutions à présenter des rapports mensuels ou trimestriels au lieu de rapports annuels? Faut-il modifier les conditions imposées aux vérificateurs externes? Avez-vous des propositions précises sur la façon de déceler les problèmes plus rapidement?

M. James Savary (membre du comité des questions économiques, Association des consommateurs du Canada): Nous envisageons principalement des vérifications plus fréquentes et des rapports plus rapprochés. Autrement dit, les responsables de la réglementation doivent pouvoir évaluer la qualité du portefeuille suffisamment souvent pour persuader ou ordonner à l'institution en cause—cela dépendra du type de réglementation—de procéder à des ajustements pour éviter le genre de problèmes que nous avons eus, en particulier à la Banque canadienne de commerce.

M. Kerton: J'aimerais attirer votre attention sur une chose; le système de vérification américain effectue fréquemment des vérifications surprises. On sait qu'à n'importe quel moment, les vérificateurs peuvent débarquer. Nous recommandons sans réserves deux choses: premièrement, que les vérificateurs travaillent pour le public et que leur indépendance ne soit pas en cause. Il ne devrait y avoir aucun lien financier ou autre entre les vérificateurs et l'institution, la seule considération étant l'intérêt public.

[Texte]

The second provision is that the legislation must be written in such a way that these auditors can conduct audits at their discretion when they think a situation might require attention or just routinely on a random event. We have had a good deal of experience with environmental audits where the audit is announced in advance. This is completely useless. It is essential that the auditors be truly independent, and secondly, that the legislation allows them to arrive unannounced.

The third point would be the one that Mr. Delaney mentioned. There must be some stiff penalty for self-dealing which is not reported. The legislation asks for self-dealing to be reported at each turn. If it is not reported, the penalty must then be severe enough to move what we might call the shady operator, who chooses not to report it from the position in order that the public trusts in big financial institutions can be maintained.

• 2130

Miss Nicholson: My final question . . .

Le vice-président: Madame Nicholson, puis-je permettre à M. Carter de poser une question supplémentaire? Je vous redonnerai la parole tout de suite après.

Mme Nicholson: Avec plaisir.

Le vice-président: Monsieur Carter.

Mr. Brian Carter (Consultant to the Committee): This committee, as you are aware, made a proposal in their report covering the bail-out of the Canadian Commercial Bank. That proposal, on the auditing, was to have one of the bank's auditors—as you know they have to report directly to the regulator. How would you respond to that if, for example, a decision was taken to have two auditors for all financial institutions, one of which reports on a rotating basis to the regulator? If you do not mind, Miss Nicholson, I would like to hear their response and then you could continue.

Mr. Savary: I think it would be a step forward, but it would not meet all our concerns. Reporting directly to the regulator would ensure that the regulator was informed more rapidly than would be the case under the present circumstances, but it still would not substitute, in my view, for the kind of random audit provisions that are provided under the American system.

Mr. Kerton: The expertise that should be addressed is important as well because one of the surprising turns of events in the Canadian experience is that one of the auditing firms was able to say that it was rather new at this game. This is completely inadequate as a measure of protecting the public interest. The expertise developed by a truly independent set of auditors reporting along the lines you suggest would be fine provided that there were no, let us say, financial constraints or other reasons why the auditors were inept.

Mr. Carter: I just wanted to get that on the record.

Mr. Delaney: It is a well-known fact that company secretaries are often revered for their skill at preparing annual reports. One of the problems you have with audits that are arranged in

[Traduction]

La deuxième disposition, c'est que la législation permet à ces vérificateurs de procéder à des vérifications à n'importe quel moment s'ils le jugent utile ou périodiquement et au hasard. Dans le cas des vérifications de l'environnement, nous avons souvent vu des vérifications annoncées d'avance. C'est tout à fait inutile. Les vérificateurs doivent être véritablement indépendants et la législation doit les autoriser à arriver sans se faire annoncer.

Le troisième point, c'est celui que M. Delaney a mentionné. Des pénalités sévères doivent être prévues en cas de transactions intéressées non déclarées. La législation exige que les transactions intéressées soient déclarées individuellement. Si elles ne sont pas déclarées, il faut que nous puissions enlever le coupable de son poste pour que le public ne perde pas confiance en les grosses institutions financières.

Mme Nicholson: Ma dernière question . . .

The Vice-Chairman: Miss Nicholson, will you allow Mr. Carter to ask a supplementary question? As soon as he has, you will get the floor again.

Miss Nicholson: With pleasure.

The Vice-Chairman: Mr. Carter.

M. Brian Carter (expert-conseil auprès du Comité): Comme vous le savez, dans son rapport sur le sauvetage de la Banque canadienne de commerce, ce Comité formule une proposition. C'est une proposition au sujet d'un des vérificateurs de la banque . . . comme vous le savez, ceux-ci doivent adresser un rapport directement aux responsables de la réglementation. Si l'on décidait d'obliger toutes les institutions financières à avoir deux vérificateurs dont chacun à tour de rôle fait un rapport directement à l'organisme de réglementation, que pensez-vous de cette idée? Madame Nicholson, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'aimerais écouter la réponse puis vous pourriez continuer.

M. Savary: Ce serait un progrès, mais ça ne suffirait pas. En déposant un rapport directement auprès de l'organisme de réglementation, on informerait celui-ci plus rapidement que ce n'est le cas actuellement, mais à mon sens, cela ne remplacerait pas les vérifications au hasard du système américain.

M. Kerton: La compétence des vérificateurs est importante également car une tournure surprenante des événements récents, c'est qu'une des firmes de vérification ait pu déclarer qu'elle avait peu d'expérience en la matière. Voilà qui est loin de protéger l'intérêt public. Des vérificateurs véritablement indépendants et compétents comme vous le proposez, ce serait parfait, à condition qu'il n'y ait pas de restrictions financières ou autres qui les empêchent d'accomplir leur tâche.

M. Carter: Je tenais à obtenir cette précision.

M. Delaney: On sait que les secrétaires de compagnie sont souvent célèbres pour les excellents rapports annuels qu'elles préparent. Un des problèmes quand les vérifications sont

[Text]

advance is that printouts and documentation can be presented that again are going to cast a favourable light on the situation. What we are advocating is that we have independent government officials who can, at their option, go out into the field and measure specifically or look at projected cashflow on major other development projects and look at the debt to equity ratio in addition to looking of course at the relationship between the developer and the directors and management of the company in question.

Miss Nicholson: Thank you.

My final question is about the division of authority. If I understood you correctly you are saying you would like to see the deposit insurance take over some of the regulatory functions now carried out by the Inspector General of Banks or the Inspector of Insurance. Is that right?

Mr. Delaney: Yes, we see one agency.

Miss Nicholson: Regarding this notion of adjusting the credit worthiness rating, having something like a bond rating which would be publicized presumably, can you tell me exactly how you could see that working?

Mr. Delaney: It would work on exactly the same principle as the bond rating system. As clearly happens with bond rating companies, they are traditionally given a great deal of attention by management when a corporation's credit worthiness is on the line.

• 2135

No such public relations exercise could take place, or indeed would take place, on the basis of some formula that is, as I say, similar to the bond rating system. Make these determinations from the onset... There are some other spin-off benefits related to that which might well cause management to be more responsive to disclosing and providing information and indeed conforming with regulation.

Le vice-président: Monsieur Garneau.

M. Garneau: Dans votre rapport, vous dites que vous n'êtes pas certains que le public soit désireux d'obtenir ce marché financier dont il est question depuis le début des audiences. Plusieurs intervenants sont venus nous dire que cette demande-là venait des consommateurs, et vous semblez dire qu'elle ne vient pas des consommateurs. Avez-vous fait des sondages d'opinions? Comment êtes-vous arrivés à la conclusion que ce désir ne venait pas des consommateurs, mais des institutions financières qui voulaient accaparer une partie plus grande du marché?

Mr. Kerton: The answer should be subtle enough to recognize our starting point with the four pastures that existed before. We tried to erect fences between the separate participants. So you had the banks, the trust companies, the brokers, and the insurance companies in four different pastures. That provides a certain measure of monopoly power within each of the pastures; and any of the participants in that pasture would like to eat some of the grass in the pasture next door, because they can make additional profits in that way.

[Translation]

annoncées d'avance, c'est qu'il est toujours possible de préparer des documents et des tableaux qui présentent les choses sous une lumière favorable. Nous aimerions que des représentants officiels et indépendants du gouvernement puissent se rendre dans les compagnies quand ils le souhaitent, pour étudier les liquidités et les principaux projets d'investissement, mesurer le rapport actif-passif et, bien sûr, étudier les relations entre le promoteur, les directeurs et l'administration de la compagnie en question.

Mme Nicholson: Merci.

Une dernière question au sujet de la division des pouvoirs. Si je vous ai bien compris, vous aimeriez que l'assurance-dépôt reprenne une partie des fonctions de réglementation assumées actuellement par l'inspecteur général des banques ou l'inspecteur des assurances, c'est bien ça?

M. Delaney: Oui, nous envisageons un seul organisme.

Mme Nicholson: C'était justement des cotes de crédit, quelque chose comme une cote des obligations qui y serait rendue publique, comment cela pourrait-il fonctionner?

M. Delaney: Exactement comme le système de cotation des obligations. Evidemment, lorsque le crédit d'une société est en cause, les compagnies qui sont chargées d'établir les cotes font l'objet de beaucoup d'attention.

Cet exercice de relations publiques deviendrait impossible, ou du moins devrait se contenter de suivre une formule fixée d'avance, comme le système de cotation des obligations. Si tout cela est prévu d'avance... Le procédé pourrait avoir d'autres avantages car les dirigeants d'une entreprise seraient plus enclins à faire les déclarations prévues, fournir des informations et se conformer à la réglementation.

The Vice-Chairman: Mr. Garneau.

Mr. Garneau: In your report, you say that you doubt the public is ready to make use of this financial market we have been talking about since the beginning of our hearings. Several people came to us and said that the request came from consumers but you seem to think that it does not come from consumers. Did you have some polls done? How did you reach this conclusion that it was not the consumers' wish but that of financial institutions wishing to gain a larger part of the market?

M. Kerton: La réponse doit être assez subtile pour faire la distinction entre les quatre pâturages qui existaient auparavant. Nous avons essayé de construire des clôtures entre les différents participants. Vous aviez donc les banques, les compagnies de fiducie, les courtiers et les compagnie d'assurance, chacune dans son pâturage propre avec un certain monopole dans certains des cas. Evidemment, chaque participant essaie de brouter un peu dans le pâturage du voisin car c'est un bénéfice supplémentaire.

[Texte]

When you say is it the consumer who is interested in that, well, there is a consumer interest in more competition. So the Consumers' Association is in favour of reducing the barriers to allow additional entrance into each pasture, so that you can have some additional competitors.

The individual consumer is also in favour of new alternatives. If you can get a new type of brokerage arrangement, let us say with less information, from a new participant who was not traditionally a broker, the consumer is in favour of that. So to a small extent there is a demand for new services and product innovations. These innovations were inhibited by the traditional barriers. So the efficiency of the capital markets in Canada has been impeded, and this competitiveness has no doubt injured consumers and small businesses in Canada by reducing the new options they could get.

So to that extent we are interested in seeing the walls broken down. However, we have been put in the position of having people speak for us. So we often find a major financial institution claiming that the consumers are really after such and such, when a very simple explanation of the profit motive accounts for most of their interest in the new activity.

When you say is there interest in this merging of all the fields, we have seen only a part of industry data, which shows that people who have more income, and who we assume therefore have more experience and more understanding of financial markets and so on, are less warm towards the idea of one-stop financial supermarkets and so on. In other words, they plan to use specialists whenever it is cheaper; whenever they get some better information. To that extent the sophisticated consumer is less interested in having just one place where you drive up and do all your transactions.

That unsophisticated consumer will do that. He will get referred by one arm of one agency when he is making, let us say, a real estate transaction to get the mortgage from another arm of the mega-corp. If the consumer fails to shop around, that unsophisticated consumer can end up paying too much, just by these cross-referrals, because the conglomerate method of one-stop financial supermarkets has built in an incentive for cross-referrals that help the corporation in its global context, but the loser in that is the unsophisticated consumer. So it is very difficult to say the consumers are lining up trying to get this one-stop arrangement, when the sophisticated borrowers are the ones who are staying away from it.

• 2140

Mr. Garneau: When you talk about the consumers, who do you represent? I mean, do you feel that you represent people with \$60,000 or less in deposits or those having \$60,000 or more in deposits?

Mr. Kerton: We have always tried to make a point of representing all consumers. I can tell you first hand that I get quite a few phone calls from people I consider to be extremely wealthy, and I really do not help them very much. I have to work as a volunteer, and I cannot see giving up my time to

[Traduction]

Quand vous dites que c'est le consommateur qui souhaite cela, quand la concurrence augmente, c'est le consommateur qui en profite. L'Association des consommateurs souhaite donc abaisser les clôtures et permettre à d'autres participants d'entrer dans chaque pâturage pour faire augmenter la concurrence.

Individuellement, le consommateur veut également avoir de nouveaux choix. Supposons un nouveau type de courtage, par exemple avec moins d'informations, un nouveau participant qui, au départ, n'était pas courtier: le consommateur est en faveur de cela. Dans une certaine mesure, il y a donc une demande pour de nouveaux services et de nouveaux produits. Les clôtures traditionnelles ralentissaient ce genre d'innovation. L'efficacité des marchés des capitaux au Canada a donc été ralentie artificiellement, ce qui a porté atteinte aux intérêts des consommateurs et des petites entreprises en réduisant le nombre des options.

De ce point de vue-là, nous voulons donc abaisser les barrières. Toutefois, très souvent, ce sont d'autres intérêts qui se prononcent en notre nom. Il arrive qu'une grosse institution financière prétende que les consommateurs veulent telle et telle chose quand en réalité, elles justifient des activités qui vont dans le sens de leurs intérêts propres.

Quand vous dites qu'on veut regrouper tous les secteurs, nous n'avons vu qu'une partie des données de l'industrie d'après lesquelles les gens ont des revenus plus importants, ce qui nous fait penser qu'ils ont plus d'expérience, qu'ils comprennent mieux les marchés financiers et qu'ils ne sont plus aussi enclins à confier toutes leurs transactions à une seule institution. Autrement dit, ils veulent faire appel à des spécialistes quand c'est plus économique, quand ils obtiennent de meilleures informations. Dans cette mesure, les consommateurs avertis ne tiennent plus autant à confier toutes leurs transactions à une seule compagnie.

Ça, c'est la réaction du consommateur non averti. Par exemple, lorsqu'il fait une transaction immobilière, il se laisse convaincre par la compagnie immobilière de prendre une hypothèque dans une autre compagnie de la mégacorporation. Si le consommateur ne s'informe pas, s'il ne fait pas de recherches, il risque de payer trop cher en suivant les conseils qu'on lui donne et qui vont dans le sens des intérêts de la corporation et non pas de ceux du consommateur. Par conséquent, on ne peut pas dire que les consommateurs exigent de confier toutes leurs transactions à une seule compagnie puisque les emprunteurs avertis font justement le contraire.

M. Garneau: Vous parlez des clients, mais, en fait, qui sont vos clients? Vous considérez-vous les représentants des personnes ayant des dépôts de 60,000\$ ou moins ou des déposants ayant 60,000\$ et plus?

M. Kerton: Nous nous sommes toujours efforcés de nous faire le porte-parole de tous les consommateurs. Très souvent je reçois des appels de gens que je considère comme extrêmement aisés et je suis incapable de leur venir en aide. Autrement je serais obligé de consacrer mes heures à des gens qui gagnent

[Text]

help somebody who is asking about arrangements which are ten times my salary, so we do shy away from too much voluntary service to people at the high end. That is true.

Mr. Garneau: Has your association taken a position about the possibility of the Canadian government reimbursing all depositors over \$60,000 at the Canadian Commercial Bank?

Mr. Kerton: Have we taken a position?

Mr. Delaney: In the area of financial services, the Consumers' Association of Canada covers as broad as possible spectrum of consumer interest. You know, our national office these last couple of days has been inundated with requests from the press generally about the recent fish scare.

I mean, can we put a price on that in terms of the dollar value of the income of an individual? I think it is not unfair to suggest and to state categorically that we represent the broadest possible segment of society in Canada, and I think our membership of 160,000 in all provinces and the territories adds weight to that statement.

Mr. Garneau: However, could you answer my question?

Mr. Savary: Could I address the question? As I understand it, we do have a position on the compensation of all depositors rather than just on those who deposited up to \$60,000.

The problem is it is obviously a conundrum. I am sure it was a difficult decision for the government to make as well.

On the one hand, if deposit insurance and a ceiling on deposit insurance is to make sense, then there is no case for compensating those above \$60,000. On the other hand, the Government of Canada in effect announced to all consumers and to all depositors, and indeed I suppose to minority shareholders, that the bank involved was solvent or would be solvent and continued to be solvent last March. In doing so, it seems to us that they did make a commitment, if things did not go as anticipated, to compensate all depositors. Although I cannot speak for all of the association, because the discussion really has not reached that stage within the association itself, I think the balance of our opinion would probably be that the government is doing what it has to do in compensating all depositors.

Mr. Delaney: Can I just add a point now that I have the question right?

About six or eight months ago, about 1,800 depositors of a company called Pioneer Trust, which is in Western Canada, were exposed to the extent that the government of the day had made a decision not to meet any obligation in excess of those amounts. I recall making representations to the effect that this had not been the case in the Province of Ontario, which it seems had more clout or whatever, and the government of the day then felt it necessary to meet obligations. It seemed to me personally that there was a double standard here, and I made my feelings known about it. Again let me say, shortly thereafter, the Minister of State for Finance did—and I am not saying this is directly attributable to the representations that I personally made, but certainly it seemed to me to be fair. I

[Translation]

dix fois mon salaire et je n'ai pas envie de le faire. Donc, nous répugnons à offrir nos services volontaires aux gros salariés. C'est vrai.

M. Garneau: L'Association, a-t-elle pris position sur le remboursement éventuel par le gouvernement canadien de tous les déposants qui avaient plus de 60,000\$ dans la Banque commerciale canadienne?

M. Kerton: Si nous avons pris position?

M. Delaney: L'Association des consommateurs du Canada couvre une gamme très large d'intérêts financiers. Comme vous le savez, notre siège social est inondé d'appels de journalistes voulant se renseigner sur l'affaire du poisson.

Pouvons-nous cependant attacher une valeur aux revenus de nos clients? Il ne serait pas injuste de dire catégoriquement que nous représentons la gamme la plus vaste de la société canadienne. Et le fait que nous avons 160,000 membres dans toutes les provinces et les territoires prête foi à cette déclaration.

M. Garneau: Pourriez-vous alors répondre à ma question?

M. Savary: Si je peux répondre à la question? Pour autant que je sache, nous avons pris position sur le remboursement éventuel de tous les déposants, et non pas uniquement ceux qui avaient déposé jusqu'à 60,000\$.

Nous avons manifestement à faire à une énigme. Je suis sûr que la décision prise par le gouvernement n'a pas été facile.

D'un côté, si l'assurance-dépôts doit être conçue de façon logique, l'indemnisation doit être plafonnée à 60,000\$. D'un autre côté, au mois de mars, le gouvernement du Canada avait effectivement annoncé à tous les consommateurs et déposants et à tous les actionnaires minoritaires, en fait, que la banque était solvable et qu'elle continuerait à l'être. Par ce fait, le gouvernement s'était engagé d'indemniser tous les déposants si tout n'allait pas comme prévu. Bien que je ne puisse parler au nom de toute l'association, car les discussions n'ont pas encore suffisamment évolué pour que je le fasse, j'ose dire que l'association serait de l'avis que le gouvernement fait ce qu'il doit faire en l'occurrence.

M. Delaney: Permettez-moi d'ajouter quelque chose maintenant que j'ai saisi la question?

Il y a environ six ou huit mois, 1,800 déposants de *Pioneer Trust*, une société de l'Ouest canadien, ont été exposés à une responsabilité financière telle que le gouvernement de l'époque a décidé de ne pas faire d'indemnisation au-delà des montants prévus. J'avais alors pris des démarches pour leur faire comprendre qu'il ne s'était pas comporté de la même façon dans le cas de la *Province of Ontario*, qui semblait avoir plus d'influence. Par la suite, le gouvernement s'est ravisé et a décidé de satisfaire à ces obligations. Il m'a semblé, personnellement, qu'il y avait deux poids, deux mesures et j'en ai parlé franchement. Peu après mon intervention, le ministre d'État aux Finances a pris ce qui m'a semblé être une décision très équitable. Je ne dis pas par là qu'elle peut être attribuée

[Texte]

would suggest to the committee that the same is probably true in the case of the Canadian Commercial Bank when my observations are added to those of my colleague, Jim Savary.

M. Garneau: Dans ce contexte, en tant que représentants d'une association de consommateurs, pourriez-vous imaginer une situation où le gouvernement ne rembourserait pas tous les déposants d'une société financière faisant faillite? À quoi sert-il alors de mettre un plafond de 60,000\$?

• 2145

Mr. Kerton: We have had experience on both sides of this issue. On one occasion we met with a very experienced person from the financial community who argued that the \$60,000 limit was no problem because every sophisticated investor knows enough to split up his assets in each of several different trust companies so he is covered for \$60,000 in each one. That is one experience.

On the other hand, we did have a case, a plea for help from a farmer with the Pioneer failure. He had sold his farm and he temporarily had some assets, which he put into Pioneer Trust just for a short while, and that is when it folded. At any moment in time there will be some people in that situation, where a spouse has died and there is an insurance pay-out or something like that. So they could be injured by the excess.

Perhaps to be more direct: Do we feel some compulsion to make a case for the very rich people so they can get fully reimbursed? No, we do not feel any compulsion along that line, and I can imagine a situation where if you inform all the consumers in advance so they know what degree of risk they are bearing then you let them bear that risk and—let us suppose you are using \$100,000 as your cut-off, as we recommend—if they lose more than \$100,000 and they were informed that this was a risky operation because it is credit rating C then you do not pay. The question really is whether you informed people in advance correctly so they knew the risk they were bearing.

Mr. Garneau: Thank you.

Le vice-président: Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: Je sais, monsieur le président, que ce n'est pas l'usage de questionner un groupe sur le mémoire d'un autre groupe, mais je crois que la procédure ne l'interdit pas. Vous me rappellerez à l'ordre si je n'ai pas le droit de poser la question.

J'ai posé au groupe qui a précédé le vôtre une question sur un rapport qui a été rendu public. Vous avez entendu ma question. C'était à propos de leur enquête auprès de leurs membres. J'ai dit que les questions avaient été orientées en fonction du bien-être de leurs membres plutôt qu'en fonction du bien-être des consommateurs. J'ai même dit qu'il ne fallait pas s'attendre à d'autres résultats avec ces questions-là et même que les dés étaient pipés. Je crois que vous avez eu l'occasion de regarder ce rapport-là. Que pensez-vous de ma remarque? Est-ce que les consommateurs, d'après vous,

[Traduction]

directement à mes démarches. Il en va probablement de même dans le cas de la Banque commerciale canadienne, si vous conjuguez mes remarques avec celles de mon collègue, Jim Savary.

Mr. Garneau: As representatives of a consumers association, could you imagine a situation where the government would not compensate the depositors in a financial institution going bankrupt? What use would a ceiling of \$60,000 be then?

M. Kerton: Nous avons connu l'expérience des deux cas. C'est-à-dire, un financier chevronné nous a fait valoir l'argument que le plafond de 60,000\$ ne posait aucune difficulté car chaque investisseur averti sait qu'il faut répartir ses capitaux dans diverses compagnies de fiducie afin qu'il soit couvert jusqu'à concurrence de 60,000\$ dans tous les cas. Voilà un revers de la médaille.

D'un autre côté, nous avons également connu l'expérience d'un agriculteur qui avait vendu son exploitation agricole et qui avait, provisoirement, confié ses avoirs à la Fiducie Pioneer. Or, c'était à l'époque où cette dernière a fait faillite. Il y aura toujours des déposants dans cette situation. Par exemple, la personne qui, à la suite de la mort de son conjoint, reçoit le produit d'une assurance qu'elle dépose dans une banque subirait un préjudice à cause du plafond.

Vous nous demandez plus précisément si nous nous croyons tenus de défendre les très riches pour qu'ils soient entièrement indemnisés. La réponse est non. Nous ne nous sentons pas obligés. D'ailleurs, si tous les consommateurs sont prévenus du risque qu'ils courent, ils doivent accepter ce risque. Mettons que l'on établit un plafond de 100,000\$, comme nous avons recommandé. Si les consommateurs avertis perdent plus de 100,000\$ alors qu'ils savaient qu'il s'agissait d'un investissement risqué dans un institution ayant une cote de crédit C, ils ne seraient pas indemnisés. Encore faut-il établir si les consommateurs étaient clairement informés d'avance du risque qu'ils couraient.

M. Garneau: Merci.

The Vice-Chairman: Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, although I realize it is not usual to question witnesses on a brief by another group of witnesses, I do not think it is out of order. Please let me know if this question is out of order, however.

I asked a question of the preceding group of witnesses regarding a report which had been made public. You heard my question. It related to a survey they carried out among their members. I had remarked that the questions on the survey were more oriented towards the well-being of their members than the well-being of consumers. I also went so far as to say that they should not expect results with questions of that nature and that the dice was loaded. You have, I believe, had the opportunity to look at that report. What do you think of my comments? In your estimation, would as many consumers have replied the way they did?

[Text]

auraient répondu de la même façon, dans les mêmes proportions?

Mr. Delaney: Clearly not in my view. Having a quick look at the questions themselves, on the face of it you have to look at where they are coming from, and they are coming from people who represent the investment community, portfolio managers of pension funds. They talk about the high level of surveillance under which trustee plans already operate. Investment managers already report to... management committees regularly. I should inform this committee that in the Province of Ontario we have about \$89 billion of assets in pension plans. There are over 11,000. We have 7 examiners.

M. Lanthier: Cela répond à ma question.

Mr. Delaney: Last year I attended a conference sponsored by the Ontario Pension Commission where they as regulators were sharing with the industry as a whole the problems they face. They are in a similar plight to the Inspector General of Banks and probably the federal Department of Insurance in the number of qualified people they have on staff to be able to measure what is going on in the marketplace. They shared with us the fact that it takes over two years to get an approval to a pension document.

• 2150

I address this issue on the basis of not having had a chance to really examine this in any great detail, but I can tell you that in my personal experience I find that investment management, and indeed consultants of pension companies, seem to overlook that the purpose of pensions is to pay benefits to employees. I see evidence of this at every conference I go to on pensions where the beneficiaries seem to get absolutely no consideration whatsoever. That is my experience.

M. Lanthier: Cela répond à ma question.

On a parlé des gens qui étaient assurés pour moins de 60,000\$ et, durant nos enquêtes techniques, on a parlé de coassurance. Je n'ai pas eu le temps de passer à travers votre volume. Est-ce que vous y traitez de la coassurance? Par exemple, êtes-vous en faveur d'assurer les premiers 20,000\$ à 100 p. 100 et d'assurer à 90 p. 100 les montants de 20,000\$ à 75,000\$, par exemple? Que pensez-vous de cette formule? Il y en a plusieurs. On a parlé entre autres d'assurer seulement à 90 p. 100 les montants de 0 à 60,000\$.

Egalement, que pensez-vous du principe de la coassurance en général?

Mr. Kerton: I think that if you want to succeed with this proposal, it must not be addressed as losing something. In other words, if you talk at something less than \$60,000 and you are moving into co-insurance, you are talking to most Canadians about getting less insurance than they now have.

If you were to propose a joint arrangement where you changed the ceiling to \$100,000 and went to co-insurance for

[Translation]

M. Delaney: Certainement pas, à mon avis. Ayant jeté un coup d'oeil très rapide sur les questions comme telles, je dirais qu'il faut garder à l'esprit qui en étaient les auteurs. C'était des représentants du milieu de l'investissement financier, des gérants de portefeuille de caisses de retraite. Ils parlent du haut degré de surveillance à laquelle sont assujettis des régimes de caisses en fiducie. Des gérants d'investissement doivent régulièrement rendre des comptes au comité de gestion. Je me dois de vous signaler qu'en Ontario nous avons un actif de caisses de retraite de 89 milliards de dollars. Il y en a plus de 11,000. Nous avons sept inspecteurs.

Mr. Lanthier: That answers my question.

M. Delaney: L'année dernière, j'ai assisté à une conférence parrainée par l'*Ontario Pension Commission* qui expliquait à l'industrie les problèmes que connaissent des autorités de réglementation. En fait, ils se trouvent dans le même dilemme que l'inspecteur général des banques et, vraisemblablement, le ministère fédéral des Assurances dans le sens que leurs effectifs ne sont pas assez nombreux pour mesurer ce qui se passe dans le marché. On nous a dit qu'il faut deux ans avant d'obtenir l'autorisation d'un document relatif à une caisse de retraite.

Je me prononce sur cette question bien que je n'ai pas eu l'occasion de l'étudier dans le détail, mais je puis vous dire que d'après mon expérience personnelle, les administrateurs d'investissements et même les experts-conseils retenus par les sociétés de caisses de retraite semblent oublier que le but des caisses de retraite est de verser des prestations aux employés. On me le démontre chaque fois que je me rends à une conférence sur les caisses de retraite, où l'on ne semble jamais tenir compte des prestataires. C'est mon expérience en la matière.

Mr. Lanthier: That answers my question.

We spoke of people who had insured deposits of less than \$60,000 and, during our technical investigations, we discussed co-insurance. I have not had time to read your document entirely. Do you discuss co-insurance in it? For instance, would you be in favour of insuring 100% of the first \$20,000 and 90% of sums from \$20,000 to \$75,000? What do you think of that formula? There are many others, such as insuring only 90% of deposits from zero to \$60,000.

Also, what do you think of the principle of co-insurance in general?

M. Kerton: Si vous voulez que votre proposition soit bien reçue, je pense qu'il ne faut pas dire aux gens qu'ils vont perdre quelque chose. En d'autres termes, si vous envisagez la coassurance pour des dépôts de moins de 60,000\$, pour la plupart des Canadiens cela signifie qu'ils bénéficieraient de moins d'assurance que maintenant.

Si, plutôt, vous faisiez passer le seuil à 100,000\$ et proposiez le partage des risques, à 50 p. 100, par exemple, pour les

[Texte]

the next, at 50% let us say, to \$200,000 and zero after, what you would really be doing is offering an additional option. You would be giving something new to people and that, it seems to me, to be much more attractive from the consumers' point of view.

M. Lanthier: Cela veut dire que les consommateurs ne seraient pas nécessairement rebutés par une suggestion semblable. Vous n'avez foncièrement rien contre le principe de coassurance dans les assurances-dépôts. C'est cela?

Mr. Kerton: Yes, sure. This depends, you see, on the level of information. If you ask the person who does not understand the riskiness of one bank versus another to go for co-insurance, that is an unfair bargain. It is a bad gamble and it is certainly not doing anything for the Canadian public. So you need a two-pronged attack, as Mr. Garneau and I were discussing. First of all, you need some information so that the person putting his money into an institution has an idea that one is more risky than another institution. Then you have to combine it with co-insurance at a higher level than the one you seem to have in mind.

M. Lanthier: L'autre jour, on nous a dit que 94 p. 100 des déposants des grandes institutions financières avaient des dépôts de moins de 20,000\$. Si, lorsqu'un compte monte au-delà de 20,000\$, l'institution ou le gouvernement envoyait immédiatement une lettre ou un avertissement officiel à la personne concernée pour lui dire qu'au-delà de 20,000\$ et jusqu'à 75,000\$ ou 100,000\$, elle est coassureur dans une proportion de 10 p. 100 par exemple, croyez-vous qu'avec une mesure semblable, les consommateurs seraient suffisamment avertis ou éduqués?

Mr. Kerton: First of all, the statistics are certainly inflated by the fact that some people have more than one account. Most people deal with two institutions; sometimes one is open when you want to use it. So that the 94% is clearly problematic on that account. Let us correct it and suppose the right number is something much lower.

I do not foresee a simple regulation, as proposed by you there, as succeeding because the institution who wants to avoid it or circumvent it, will do what they do now. They give you a simple document that looks like that, you see. It may contain the sentence in it you wanted, so they have met the letter of the law, but it is not very clearly phrased. Much more successful would be an obligatory letter that contained only the one sentence, that you are now in for co-insurance over \$20,000. That would be successful communication.

• 2155

However, I want to express severe reservations about your use of the \$20,000. The association is in fact committed in its national resolutions to \$100,000 as deposit insurance. On that same point, the association had a good deal of experience with people—Mr. Delaney in particular worked on this one—who

[Traduction]

dépôts de 100,000\$ à 200,000\$, et aucune protection pour les sommes au-delà de cette limite, vous offririez en réalité une possibilité additionnelle. Vous donneriez quelque chose de nouveau aux déposants, et il me semble, que, du point de vue du consommateur, ce serait beaucoup plus intéressant.

Mr. Lanthier: This means that consumers would not necessarily reject such a suggestion. You really have no basic objection to the principle of co-insuring deposits. Is that correct?

M. Kerton: Oui, bien sûr, vous voyez, tout dépend du niveau d'information. Si vous demandez à un consommateur qui n'est pas à même d'évaluer les risques qu'il court à faire affaire avec une banque plutôt qu'une autre de partager les risques de l'assurance, vous ne jouez pas franc jeu. Ce n'est pas équitable, et cela ne profiterait pas au public canadien. Il vous faut donc un projet en deux temps, comme j'en discutais avec M. Garneau. Premièrement, il faut informer le déposant, pour qu'il sache qu'il court de plus grands risques en faisant affaire avec une institution plutôt qu'une autre. Il faut ensuite allier à cet appoint d'information un partage des risques mais à un niveau plus élevé que celui que vous semblez envisager.

Mr. Lanthier: We were told the other day that 94% of depositors in large financial institutions had deposits of less than \$20,000. What if, as soon as a deposit went above the \$20,000 mark, the institution or the government immediately forwarded a letter or an official notice to the person concerned to let him know that from \$20,000 to \$75,000 or \$100,000 his deposit is co-insured, and he must contribute 10%, for instance. Do you think that such a measure would mean that consumers would be sufficiently forewarned or educated?

M. Kerton: Premièrement, les statistiques sont certainement gonflées par le fait que certains déposants ont plus d'un compte. La plupart des gens font affaire avec deux institutions; ainsi, l'une d'entre elle sera ouverte au moment où l'on en a besoin. Pour cette raison, j'ai certaines réserves quant au chiffre de 94 p. 100 que vous avez cité. Corrigeons-le en supposant que le chiffre exact est beaucoup moins élevé.

Je ne pense pas qu'une règle simple comme celle que vous proposez puisse réussir, parce qu'une institution qui veut éviter de s'y conformer ou la contourner, continuera d'agir comme elle agit maintenant. Vous voyez, on vous remet un document simple qui ressemble à celui-ci. Il se peut qu'il contienne cet avis que vous venez de nous citer, et ainsi, les banques se seront conformées, à strictement parler, à la loi, mais ce ne sera pas formulé très clairement. Une lettre obligatoire ne contenant qu'une seule phrase, dans laquelle on expliquerait aux déposants qu'au-delà de 20,000\$ ils participent au partage des risques de l'assurance, serait un procédé beaucoup plus efficace. Là, cela porterait, je pense.

Toutefois, je désire exprimer de sérieuses réserves quant au seuil de 20,000\$ que vous avez utilisé. Dans ses résolutions nationales, notre association s'est en fait engagée à appuyer une limite de 100,000\$ pour l'assurance-dépôts. Sur ce même point, l'association a eu passablement d'expérience avec des

[Text]

did not know that investments made for periods longer than five years are not covered by deposit insurance. Now, those little surprises seem not to be clearly in the minds of people operating the industry. What we see are some very, very tragic cases.

One thrust of anything you do I thoroughly endorse, because your line of questioning is asking about the superior methods of information. There is nothing in that but gain in increasing the information. I am less enthusiastic about your reduction of the \$60,000.

Mr. Lanthier: No, not reduction.

Monsieur le président, dans ce cas-là, notre Comité recevait avec bienveillance des suggestions pratiques sur la façon d'éduquer le client. Vous avez parlé de la fameuse limite de cinq ans. Naturellement, le gouvernement n'a pas fait de publicité, et je crois que les institutions financières ont un peu caché cette limite. C'est pour cette raison-là que ce n'est pas arrivé.

Cet après-midi, quelqu'un a critiqué le Livre vert au chapitre de la composition des conseils d'administration. Le Livre vert propose certaines limitations quant à l'appartenance aux conseils d'administration de divers administrateurs. Il y a des administrateurs qui font partie de quatre ou cinq conseils d'administration et, dans le but d'éliminer les conflits d'intérêts ou les possibilités de conflits d'intérêts, le Livre vert propose de limiter l'appartenance à des conseils d'administration. Cet après-midi, certaines institutions qui ont des actifs de milliards de dollars nous ont dit que 13 des 15 administrateurs d'une certaine compagnie ne seraient pas admissibles selon les propositions du Livre vert. Je leur ai demandé s'ils n'étaient pas inquiets du fait que notre nation était dirigée financièrement par une petite groupe d'individus. Il y a peut-être 25,000 postes d'administrateurs de sociétés financières de disponibles, et ils sont peut-être occupés par 5,000 ou 10,000 individus. Cela ne vous inquiète pas de voir qu'une caste restreinte de personnes dirige les destinées financières de notre pays?

Mr. Kerton: Yes, we are worried. Do you want to answer that?

Mr. Savary: Well clearly one of the major concerns of the association has been the practice of either interlocking directorates or, in the case of the larger banks, directors who in fact are also on the boards of client companies. It seems to us that represents a prima facie conflict of interest, and it is one I personally am pleased to see your committee looking at most carefully.

M. Lanthier: Merci.

Le vice-président: Monsieur Leblanc.

M. Leblanc: Je vois que vous accordez une très grande importance à la protection. Vous l'avez mentionné dans votre mémoire et vous le mentionnez aussi au Comité. On en parle depuis un bon bout de temps. Seriez-vous d'accord qu'on

[Translation]

déposants... M. Delaney, notamment, a beaucoup travaillé dans ce domaine... qui ne savaient pas que les investissements de plus de cinq ans ne sont plus protégés par l'assurance-dépôts. Ces petites surprises ne semblent pas être ancrées dans l'esprit de ceux qui administrent cette industrie. Nous avons vu des cas extrêmement tragiques.

Vous semblez, par vos questions, vous intéresser aux façons de mieux informer le grand public, et je tiens à vous dire que sur ce point, je vous appuie entièrement. Une meilleure information ne pourrait qu'améliorer la situation. Pour ce qui est de la réduction que vous proposez de la limite de 60,000\$, je suis moins enthousiaste.

M. Lanthier: Non, il ne s'agit pas d'une réduction.

Mr. Chairman, in that case, our committee would be very pleased to receive practical suggestions on ways of educating the client. You referred to the famous five-year limit. Naturally, the government has not publicized it, and I believe that financial institutions have kept it pretty dark. This is why there has been no publicity.

This afternoon, someone criticized the Green Paper on the topic of boards of directors and their make-up. The Green Paper proposes certain restrictions on interlocking directorships. Some directors sit on four or five boards, and the Green Paper proposes to restrict this, for the purpose of eliminating real or potential conflicts of interest. This afternoon, certain institutions with assets of billions of dollars stated that 13 of the 15 directors of a certain company would not be eligible to sit on its board if the proposals in the Green Paper were implemented. I asked them whether they were not concerned that our country is directed, financially, by a very few individuals. There may be 25,000 directors' positions available in financial institutions, and they are occupied by some 5,000 to 10,000 people. Does it not worry you to see the financial destiny of our country in the hands of a select few?

M. Kerton: Oui, cela nous inquiète. Désirez-vous répondre à cette question...?

M. Savary: Manifestement, le problème des recoupements des postes au sein des conseils de direction a été l'une des préoccupations majeures de notre association, et, dans le cas des plus grosses banques, nous nous préoccupons également du fait que certains directeurs de banques siègent aussi aux conseils des sociétés clientes. À prime abord, cela nous semble représenter un conflit d'intérêts et je suis personnellement très heureux de constater que votre Comité s'intéresse de très près à cette question.

Mr. Lanthier: Thank you.

The Vice-Chairman: Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc: I see that protection seems very important to your association. You mentioned it in your brief and you have also mentioned it before the committee. It has been talked about for quite a while now. Would you be in favour of

[Texte]

continue à garantir jusqu'à 60,000\$ et que, pour tous les autres dépôts de plus de 60,000\$, on constitue un autre fonds pour lequel le déposant paierait lui-même sa quote-part?

Vous défendez le consommateur. Est-ce que le consommateur est prêt à payer 1 p. 100 d'intérêt pour protéger son dépôt à 100 p. 100? Aussi, chaque fois que quelqu'un mourrait et que le conjoint recevrait 300,000\$ ou 400,000\$ qui auraient été déposés dans un seul compte, ce dernier pourrait être averti automatiquement par le banquier qui lui dirait: 60,000\$ sont garantis par la caisse de dépôts et, pour assurer le reste, si vous le voulez, il vous en coûterait 1 p. 100.

• 2200

On le fait au Québec dans les caisses populaires. On garantit par exemple les hypothèques. Mais c'est la personne qui demande une hypothèque qui paie 1 p. 100 ou 0.75 p. 100 de plus pour la garantie.

Avez-vous déjà pensé à cela?

M. Lanthier: Puis-je poser une question complémentaire, monsieur le président?

Ne croyez-vous pas que le fait de faire payer le client directement au lieu d'indirectement pourrait faire partie de la campagne d'éducation que vous préconisez?

M. Leblanc: C'est ce que je veux dire. On est rendu à un point où le gouvernement doit tout appuyer; tout le monde doit être protégé à 100 p. 100 partout. Ce n'est pas cela. Il ne faut pas que notre peuple soit protégé par tout le monde. Si l'on veut que notre peuple soit responsable de ses actions, il faut lui faire connaître les dangers de la société.

A mon avis, 60,000\$, c'est déjà une bonne garantie. Si les gens veulent être assurés à 100 p. 100, qu'ils se fassent assurer, mais à leurs frais. Un fonds pourrait être créé par une société de fiducie, par les banques ou par une compagnie d'assurance, mais les individus devraient payer eux-mêmes, et ils seraient alors assurés à 100 p. 100, sans limite.

Mr. Kerton: We have discussed this without reaching a final conclusion. We work through resolutions, like most associations. Proposals like that have been made from people who are active members.

Ms Margaret Soper (Vice-President, Economic Issues Committee, Consumers' Association of Canada): As the committee knows, the association in Manitoba included this in its brief as a suggestion that possibly—but above the \$100,000 limit—insurance might be made available. But they felt the \$100,000 was mandatory; that was the absolute minimum amount that should be considered by this committee.

M. Leblanc: Que ce soit 60,000\$, 50,000\$ ou 100,000\$, cela ne règle rien. Aujourd'hui, tout le monde a 100,000\$ à un moment donné. On peut recevoir de l'assurance, on peut gagner à la loterie. Toutes sortes de choses peuvent arriver. Donc, peu importe que ce soit 50,000\$, 60,000\$ ou 100,000\$. Ce qui importe, c'est rendre l'individu responsable de ses actes,

[Traduction]

continuing to insure deposits up to \$60,000 and that, for all other deposits of more than \$60,000, another fund be constituted to which the depositor would contribute his share?

You defend the consumer. Would the consumer be ready to pay 1% in interest to insure 100% of his deposit? Thus, whenever someone died and his or her spouse received \$300,000 or \$400,000 and deposited this sum in a single account, a notice would automatically be sent out by the bank, stating that \$60,000 was protected by the deposit insurance fund, and that the rest could be insured at a cost of 1%.

This is done in Quebec by credit unions. Mortgages, for instance, are also insured. But it is the person requesting the mortgage who pays 1% or .75% more to obtain this protection.

Have you ever considered this?

Mr. Lanthier: May I put a supplementary question, Mr. Chairman?

Do you not think that the fact of making the client pay directly rather than indirectly could be seen as part of the education campaign you advocate?

Mr. Leblanc: This is what I mean. We have reached the point where the government must underwrite everything; everyone expects 100% protection all the time. That is not the way it should be. Everyone should not be protecting our citizens. If we want our citizens to be responsible for their actions, they must be acquainted with the dangers inherent in a society.

In my opinion, insuring deposits of up to \$60,000 is good enough. If people want insurance on 100% of their deposits, let them have it, but at their own expense. A fund could be created by a trust company, banks, or an insurance company, but individuals would contribute to it themselves, and they could then insure 100% of their deposits, without any limit.

M. Kerton: Nous avons discuté de cette question, sans toutefois en arriver à une conclusion. Comme la plupart des associations, nous discutons pour nous mettre d'accord sur les résolutions. Des membres actifs de notre association ont fait des propositions semblables à la vôtre.

Mme Margaret Soper (vice-présidente, Comité des questions économiques, Association des consommateurs du Canada): Comme le savent les membres du Comité, l'Association du Manitoba y faisait allusion dans son mémoire... elle a proposé qu'au-delà de la limite de 100,000\$ on puisse acheter de l'assurance. Mais cette association était d'avis que la limite de 100,000\$ était essentielle; c'est le seuil le moins élevé que devrait envisager ce Comité.

Mr. Leblanc: But, whether the limit be \$60,000, \$50,000, or \$100,000, nothing is solved. Today, everyone has \$100,000 at one time or another. It may come from insurance, it may be lottery winnings. All sorts of things can happen. So, it does not matter whether the limit is \$50,000, \$60,000, or \$100,000. What matters is that the individual be responsible for his

[Text]

le rendre conscient qu'il faut qu'il s'organise lui-même. Il ne faut pas lui donner tout cuit. Chaque fois que l'on donne tout, nos individus s'affaiblissent. C'est mauvais pour notre économie quand nos gens ne savent pas se diriger eux-mêmes.

Mr. Savary: First, you mentioned that the government was protecting everyone. Actually this is an insurance scheme which is supposed to be self-financing. The association certainly does not support the concept of the Canada Deposit Insurance Corporation continually going into deficit.

Of course, you are quite right concerning the issue of whether it is \$100,000 or \$60,000 for the principal. We believe \$100,000 is more appropriate, because what those statistics that one of the members quoted earlier concerning the 94% of deposits... that of course probably came from the banks, where it would not include such things, for example, as RRSPs. The problem with \$60,000 is that one can pretty quickly build to that level in RRSPs. It would be inefficient from the point of view of both the investor, as an individual, and capital markets in general if you had so to adjust your RRSPs that you could not keep above \$60,000 in any one institution.

Leaving that to one side, I think the association would be receptive... I do not know if we would necessarily give it immediate approval, but we would certainly be receptive to some scheme whereby insurance was available in the private sector to individuals who wanted to put sums of money above \$100,000 in a particular institution. I see nothing wrong with that at all; I am quite in agreement with you.

• 2205

Mr. Kerton: It is now the case, though few Canadians probably are aware of it—your committee is surely aware—that the cost now has to be borne somehow. Either it is part of our taxes if we are going for some of these over-reimbursement schemes, or in normal times the cost could be part of the spread between borrowing and lending rates, in which case the borrowers or depositors... somebody is paying for the costs of defaults, and we fear it may be us. We think it is small business and consumers. Since the recent addition of some real foreign competition to the larger part of the corporate market the spread there has narrowed substantially. So it is a very competitive market. There is not much room for picking up extra revenue for bad loans or anything else. That means it must be picked up from the less competitive part of the market, which is the small businessman and the consumer.

M. Leblanc: Vous parlez justement de concurrence.

M. Kerton: Nous sommes d'accord.

M. Leblanc: Si on parle de concurrence, il ne faut pas toujours mettre les frais sur le dos du banquier. Quant au consommateur, c'est un choix qu'il aurait à faire. S'il veut s'assurer, il le fait; s'il ne veut pas s'assurer, il ne s'assure pas. Il faut que ce soit une assurance libre. Si un consommateur

[Translation]

actions, that he be made aware that he must look after his own affairs. He must not be spoonfed all the time. Whenever things are done for him, the individual is weakened. It is bad for our economy when our citizens do not know how to take their own affairs in hand.

M. Savary: Premièrement, vous avez dit que le gouvernement protégeait tout le monde. De fait, il s'agit d'un régime d'assurance qui est censé s'autofinancer. L'association n'appuie certainement pas l'idée du déficit perpétuel pour la Société d'Assurance-dépôts du Canada.

Quant à la limite des dépôts assurables, vous avez bien sûr raison quand vous dites qu'il importe peu qu'elle soit fixée à 60,000\$ ou à 100,000\$. Nous croyons qu'il vaudrait mieux qu'elle soit fixée à 100,000\$, à cause des statistiques qui ont été citées plus tôt par l'un des membres relativement aux 94 p. 100 des dépôts. Ces chiffres proviennent sans doute des banques, et n'incluraient pas certaines choses, comme par exemple, les REER. Le problème posé par la limite de 60,000\$ c'est qu'on peut l'atteindre assez rapidement en déposant ses économies dans un REER. Ce ne serait pas pratique, et du point de vue de l'investisseur, et pour les marchés financiers en général, si vous deviez tenir compte du fait que vous ne pouviez déposer plus de 60,000\$ dans un REER dans une institution donnée.

Mais, pour passer à autre chose, je pense que l'association serait en faveur de... Je ne sais si ce projet aurait notre autorisation sur-le-champ, mais nous serions tout à fait ouverts à un régime d'assurance administré par le secteur privé qui permette aux particuliers d'assurer leurs dépôts de 100,000\$ et plus. Je n'y verrais aucun inconvénient et je suis tout à fait d'accord avec vous.

M. Kerton: Très peu de Canadiens le savent, mais votre Comité sait sûrement, que les frais doivent être supportés par quelqu'un. Ou bien ces régimes de surindemnisation sont financés à même nos impôts, ou bien à même la marge qu'il y a entre les taux de prêt et d'emprunt, ce qui mettrait sur le dos des consommateurs, des déposants ou des emprunteurs, les frais des défauts de paiement. Nous craignons qu'ils ne soient supportés par la petite entreprise et les consommateurs. Depuis l'arrivée de grands concurrents étrangers, cette marge s'est considérablement rétrécie. Par conséquent, la concurrence est devenue très serrée. Il n'y a pas beaucoup de marge de manoeuvre et on ne peut guère gagner des revenus supplémentaires pour résorber les mauvaises créances, ni pour autre chose. Cela veut dire que les acteurs les moins compétitifs du marché, c'est-à-dire le petit entrepreneur et le consommateur, doivent les résorber.

Mr. Leblanc: You are talking about competition.

Mr. Kerton: We agree.

Mr. Leblanc: If we are talking about competition, then we cannot always expect the bankers to assume the costs. The consumer can choose: if he wants to insure his assets, let him. If he does not, he is not obliged to. It would have to be

[Texte]

veut assurer son prêt à 100 p. 100, eh bien, il paiera 1 p. 100. Il aura le choix.

Mr. Kerton: We agree with the important part of your suggestion, although we still feel the banks pass the costs of their business on to the users of their service.

Le vice-président: Merci, Monsieur McCrossan.

Mr. McCrossan: I would like to take a little different tack with your recommendation. You have recommended that we place an immediate proscription on all mergers and take-overs where the joint assets exceed \$100 million. Just to get specific, I assume that means you would recommend that we include in our report a recommendation that the Minister prohibit the merger of Canada Trust and Canada Permanent.

Mr. Kerton: Here is a point you must take seriously. Canada Permanent was fairly aggressive on the price aspect; that is to say their interest rates were often fairly competitive. But Canada Trust was much more innovative as a corporation; they competed on the basis of hours and some other product innovations. Those two were interesting trust companies by being a little less comfortable, let us say, more competitive. It is by no means clear that the public interest is served by closing off the two competitors so that they are now one unit. Unless we get some new aggressive competitor, you see, we have actually lost an element of dynamic change in that marketplace. So it may well be that this particular joint venture is in fact against the public interest.

The recommendation, though, would be for a public body to be able to set aside the prohibition order where it is clear that some benefit to the public is about to eventuate.

Mr. McCrossan: You would start by saying it should be blocked unless it is proven it is worthwhile.

Mr. Kerton: Right.

Mr. McCrossan: Okay. Given that they are now under joint ownership—they are both owned by Genstar—what advantages to the consumer could you see in keeping them apart? Because they are obviously owned by the same people, who presumably would have the same ideas.

Mr. Kerton: I do not think I understood you correctly. You know, Canada Trust was more independent before.

Mr. McCrossan: No, I know, but now it is 100% owned by Genstar—or 99%, or 90-something.

Mr. Kerton: Right. Well some of the efficiencies of the merger will involve eliminating competition between Genstar and Canada Trust. That is not a public benefit.

• 2210

Mr. McCrossan: No. But given that they are owned by the same people, do you still preserve that competition by prohibiting the merger?

Mr. Kerton: Yes. If you had the two units trying to get the customer's business, as truly separate units owned by different

[Traduction]

optional. If a consumer wanted to buy 100% coverage, then he would pay 1% of the deposit to do so. He would have a choice.

M. Kerton: Nous sommes d'accord avec la partie importante de votre proposition, bien que nous croyions toujours que les banques refilent les frais d'administration aux usagers du service.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. McCrossan.

M. McCrossan: Je voudrais entamer une autre voie. Vous avez recommandé la proscription immédiate de toute fusion ou acquisition dans le cas où l'actif conjoint des sociétés dépasserait une valeur de 100 millions de dollars. Plus précisément, je suppose que vous voulez que nous en recommandions au Ministre, dans notre rapport, d'interdire la fusion de *Canada Trust* et de *Canada Permanent*.

M. Kerton: Voici un fait qu'il faut prendre au sérieux. La *Canada Permanent* faisait une concurrence assez serrée au niveau des prix. C'est-à-dire, leur taux d'intérêt était souvent assez compétitif. Toutefois, la société *Canada Trust* était beaucoup plus innovatrice et faisait concurrence aux autres par ses longues heures d'ouverture et par ses nouveaux produits. Les deux sociétés de fiducie étaient intéressantes car moins douillettes, disons, plus concurrentielles. Or, il est loin d'être clair que l'intérêt public est bien servi par la fusion de deux concurrents en une société. À moins qu'un nouveau concurrent dynamique n'arrive sur la scène, voyez-vous le marché aura perdu un élément de dynamisme. Par conséquent, il se peut fort bien que cette coentreprise nuise à l'intérêt public.

Toutefois, dans la recommandation, il faudrait préciser qu'un organisme public serait autorisé à mettre de côté l'ordre de proscription dans les cas où le public pourrait en bénéficier.

M. McCrossan: Vous recommanderiez donc qu'une fusion soit stoppée à moins que l'on ne prouve son utilité.

M. Kerton: Exact.

M. McCrossan: D'accord. Étant donné qu'elles appartiennent toutes les deux à *Genstar*, quel avantage y a-t-il pour le consommateur à ce qu'elles restent distinctes? Manifestement, les deux sociétés appartiennent aux mêmes personnes ayant vraisemblablement les mêmes idées.

M. Kerton: Je ne crois pas avoir bien compris votre intervention. La *Canada Trust* était beaucoup plus indépendante auparavant.

M. McCrossan: Je sais bien, mais, maintenant, elle appartient à 100 p. 100 à *Genstar* ou, à tout le moins, à 99 p. 100 ou 90 p. 100.

M. Kerton: Exact. Justement, cette fusion aura comme résultat la suppression de la concurrence entre *Genstar* et *Canada Trust*. Ce n'est pas dans l'intérêt du public.

M. McCrossan: D'accord, mais puisque les propriétaires sont les mêmes, aurait-on sauvé la concurrence en interdisant la fusion?

M. Kerton: Oui. Deux sociétés appartenant à des propriétaires différents et qui se font concurrence pour la même

[Text]

owners, that would be a different situation than when they are owned by a common owner who eventually has to insert rules for the overall operation. And that will involve the elimination of competition in places like Woodstock and so on where they have both units.

Mr. McCrossan: Okay. You have recommended that we go for all institutions, maybe as a first step, to 10% and then down to 5%. We are faced with the situation where within the last month people have bought this and you say it will create some disruption but you are willing to bear that because of the long-term good. But I did not get a good idea of how you would phase in such a thing. Would you restrict them so that every time there is a capital increase they would have to bring additional capital in? Would you force them to divest themselves of certain shares? And over what time period? I mean, we are talking about a billion dollar transaction there. Do they have their choice as to which they divest? I mean, I would like to get more of your thinking.

We are faced with this situation; they have not applied for a merger. I think it is the only likely merger that is going to be applied for involving large financial institutions over the next year. You have recommended against us allowing it. I would like to get some . . . Where do we go from here?

Mr. Kerton: The ideal method would be an *ex ante* rule that prevents mergers against the public interest before they ever happen. So that is why you want the structure right in the first place. Now you want to know how to unscramble the egg. It is possible by announcing a divestiture rule. You want the rule to be clearly understood. You know: 5 by '95—5% ownership by 1995—something that is at least understandable. Or, if you want to, you work with an absolute number of years—use 10 years—by which a certain standard that your committee can recommend will be achieved. For whichever percentage you think is adequate to protect the public interest, you seek that percentage level by one decade.

Mr. McCrossan: We have had a fair amount of testimony that no one would start up a company if they could not control it at least during its formative years.

Mr. Kerton: Yes.

Mr. McCrossan: Do you see a minimum size applicable where your 5% limit . . . ? Like all the chartered banks are over \$50 billion.

Mr. Kerton: Yes.

Mr. McCrossan: Is it 5% of \$50 billion or 5% of \$100 billion or 5% of \$1 billion or 5% of \$100 million?

Mr. Kerton: I think you see a solution there, yes. That is that you either have to have a time span during which a truly new operation—not just one that is spun off and created for artificial reasons—can either have an incubation period of a

[Translation]

clientèle, c'est totalement différent d'une seule entreprise gérée par un même propriétaire, qui impose tôt ou tard les mêmes règles à tout le monde. Par exemple, dans les endroits où les deux sociétés de fiducie avaient des bureaux, comme Woodstock, la concurrence sera complètement éliminée.

M. McCrossan: D'accord. Vous avez recommandé que l'on autorise un taux de participation de 10 p. 100 pour toutes les sociétés, en premier lieu, et 5 p. 100 par la suite. Or, il y a eu une acquisition le mois dernier et même si votre recommandation aurait pour effet de quelque peu bouleverser les choses, vous estimez qu'elle en vaut la peine, vu les avantages à long terme qui en découleraient. Toutefois, je vois mal comment vous établiriez un tel régime progressivement. Obligeriez-vous les sociétés à faire un apport de capital chaque fois qu'il y a augmentation du capital? Les obligerez-vous à vendre des actions? Et sur quelle période? Il s'agit tout de même d'une transaction qui vaut un milliard de dollars. Selon votre proposition, pourraient-ils choisir les actions dont ils devaient se défaire? J'aimerais avoir vos idées là-dessus.

Nous nous trouvons dans cette situation, mais les sociétés n'ont pas encore demandé l'autorisation de fusionner. Vraisemblablement, c'est la seule fusion qui sera demandée par une grande entreprise financière dans l'année qui vient. Vous nous avez recommandé de l'interdire. Et après?

M. Kerton: L'idéal serait d'adopter une mesure préventive pour empêcher les fusions qui ne soit pas dans l'intérêt public avant même qu'elles ne se produisent. Il s'agit que la structure soit bonne dès le début. Maintenant, vous nous demandez comment faire débrouiller un oeuf. Vous pourriez le faire en établissant une règle de privation. Il faut que la règle soit claire. C'est-à-dire, il faudrait préciser l'objectif, par exemple 5 p. 100 de participation d'ici 1995. Pourvu que ce soit clair. Par contre, si vous préférez, vous pouvez fixer un délai donné, mettons 10 ans, avant lequel une norme établie par votre Comité devrait être atteinte. C'est-à-dire, vous fixez un pourcentage à un niveau convenable, pour protéger l'intérêt du public et vous prenez ce pourcentage comme objectif qui sera atteint avant 10 ans.

M. McCrossan: Bon nombre de témoins nous ont dit que personne ne démarreraient jamais d'entreprise s'il lui était impossible de le contrôler durant ses années formatrices, au moins.

M. Kerton: Oui.

M. McCrossan: Envisagez-vous un minimum à partir duquel votre plafond de 5 p. 100 serait applicable? Par exemple, toutes les banques à charte ont des actifs de plus de 50 milliards de dollars.

M. Kerton: Oui.

M. McCrossan: Établiriez-vous le plafond à 5 p. 100 de 50 milliards de dollars? à 5 p. 100 de 100 milliards de dollars? à 5 p. 100 d'un milliard de dollars? ou de 100 millions de dollars?

M. Kerton: Je crois que vous avez entrevu la solution. Soit qu'on fixe une période d'incubation dans le cas des nouvelles entreprises, et je ne parle pas de celles issues d'autres sociétés

[Texte]

decade, or you can work along the lines you propose which is to use an absolute dollar amount and allow that type of operation to be wholly owned.

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Kerton: Up to a certain size, as you suggest.

Mr. McCrossan: Okay. Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: The next questioner, Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Nous avons entendu cette semaine le témoignage d'une trentaine de sociétés commerciales ou de groupes de sociétés. C'était de bon aloi; tous ces gens-là faisaient la promotion commerciale de leur entreprise. Nous sommes dans un système capitaliste, et c'est bien. Tous ont utilisé le terme «professionnalisme». Tous semblaient en faveur de la protection du consommateur. Mais, naturellement, dans un système capitaliste, on hésite à croire que le premier but de ces personnes est la protection du consommateur. Leur premier but est de faire des profits, et je crois que c'est sain pour l'économie du pays.

Cette semaine, vous êtes le premier groupe représentant les consommateurs. Le but de l'étude que nous sommes en train de faire est d'abord la protection du consommateur. Le but ultime est de rendre le système économique sain pour le bien du citoyen canadien. Ce n'est pas pour servir les institutions financières. Qu'on s'entende sur ce but-là.

• 2215

Étant donné que vous êtes une denrée rare, j'aimerais pouvoir vous demander de faire, d'ici la fin du mois, une critique de tous les travaux qui nous ont été présentés. Ce serait l'idéal, mais ce serait une tâche phénoménale. Cependant, peut-être pourriez-vous prendre les travaux qui nous ont été présentés par les associations de sociétés commerciales comme l'Association des banquiers canadiens, l'Association des assureurs-vie du Canada, l'Association des compagnies de fiducie du Canada, etc., et en faire des critiques que vous enverriez au Comité. Je crois que cela nous serait extrêmement utile, parce que nous ne pouvons pas faire la part des choses. Nous avons été intoxiqués toute la semaine par des données commerciales. Vous êtes les seuls consommateurs, vous portez une lourde responsabilité, mais elle est là quand même. Donc, pouvons-nous vous demander de faire des critiques de certains mémoires qui nous ont été présentés?

Mr. Kerton: Let me try to answer. First of all, you have heard quite a number of defences of free enterprise from institutions that were much larger than Adam Smith ever had in mind. His argument against monopoly, etc., would set aside some of the voices you have heard from being allowed to speak about competition and the search of profit, which eventually serves the consumer interest. So when you talk about big, big organizations—monopolists and oligopolists—as we have in our financial system, some of it aided by the legislation, you are a long, long way from the free market.

We would like to have more people from distant parts of Canada attend this hearing, but as volunteers on a budget that

[Traduction]

pour des raisons de convenance, soit on fixe une valeur absolue et on permet à l'entreprise d'exister en propriété exclusive.

M. McCrossan: Oui.

M. Kerton: Jusqu'à une certaine limite, comme vous l'avez dit.

M. McCrossan : D'accord. Merci, monsieur le président.

Le vice-président: La parole est maintenant à M. Lanthier.

Mr. Lanthier: This week we have heard from about 30 commercial companies or associations. All these people promoted their own businesses, and so they should, since we live in a capitalist system. They all talked about professionalism. They all appeared to be in favour of consumer protection. However, capitalism being what it is, it is difficult to believe that their primary objective is consumer protection. Their primary goal is to make profit and I think that is healthy for the economy of the country.

You are the first consumer advocacy group to appear this week. The objective of our study is first and foremost to protect the consumer. Our ultimate goal is to make the economy healthy in the interests of Canadian citizens. It is not to serve financial institutions. Let there be no misunderstanding in that regard.

As you are a rare avis, I would like to ask you to do a critique of all the submissions we have received by the end of the month. That is a colossal task, I realize, but it would be just what we need. Perhaps you could take the briefs we received from the business associations like the Canadian Bankers Association, the Life Insurance Association of Canada, the Trust Companies Association of Canada, and so on, and do a critique that you could send to the committee. This would be extremely useful to us, as we will not be able to sift through everything. We have been inundated with figures from commercial institutions all week. You, as the only consumers' group, necessarily bear a great deal of responsibility, but the responsibility is your own nonetheless. Could we ask you to analyze the briefs and give us a critique?

M. Kerton: Permettez-moi de répondre. D'abord, vous avez eu droit à des défenses de la libre entreprise de la part d'institutions dont l'importance dépasse largement tout ce qu'a pu imaginer Adam Smith. Ses arguments contre les monopoles auraient empêché certains témoins de prôner la concurrence et la réalisation des bénéfices qui finissent par servir les intérêts des consommateurs. Donc, lorsque vous parlez d'organismes colossaux, des monopoles et des oligopoles qui existent dans notre système financier grâce parfois aux lois du pays, vous êtes très très loin de la libre entreprise.

Nous aimerions que les Canadiens des coins éloignés du pays puissent assister à cette audience, mais nous sommes des

[Text]

is mostly imaginery—in fact, quite impossible. We will certainly undertake to do what we can within the limits of our ability to provide effective and public-spirited comments on the other briefs.

M. Lanthier: Pouvons-nous demander à nos techniciens de leur faire parvenir les rapports publics des associations de banquiers, etc.?

M. Carter: Oui.

M. Lanthier: Merci.

The Vice-Chairman: Thank you for coming tonight and for your contribution to this committee.

The committee is adjourned until Monday at 8 p.m., when we will hear two witnesses: Cadillac Fairview Corporation and Investor's Syndicate.

[Translation]

bénévoles avec un budget essentiellement imaginaire. Donc, c'est tout à fait impossible. Toutefois, nous nous engageons certes à faire notre possible pour vous faire des commentaires utiles qui font preuve de civisme.

Mr. Lanthier: Can we ask our staff to send them the public reports from the bankers' associations and so forth?

Mr. Carter: Yes.

Mr. Lanthier: Thank you.

Le vice-président: Merci d'être venus témoigner ce soir devant le Comité.

La séance est levée jusqu'à 20 heures lundi soir alors que nous entendrons la *Cadillac Fairview Corporation* et le *Investor's Syndicate*.

APPENDIX "FNCE-72"

THE FEDERAL GOVERNMENT PENSION INVESTMENT PROPOSALS:

A RESPONSE BY CANADA'S PENSION FUND MANAGERS

based on an industry survey
conducted by Keith P. Ambachtsheer

on behalf of

The Association of Canadian Pension Management
and
The Investment Counsel Association of Ontario

BASIS FOR THE RESPONSE

This response is based on a survey of 50 pension fund managers managing \$89 billion of Canadian trustee pension assets. These assets represent almost 90% of all the trustee pension assets in the country.

Seventeen of the managers are employed by the pension plan sponsor itself, managing the pension fund 'in house'. Collectively, they (and their colleagues) manage \$42.7 billion. Seven of the sponsors were government agencies or crown corporations; the remaining ten were private sector employers.

Thirty three managers represent investment firms managing trustee pension assets for clients. These firms manage \$46.2 billion in pension assets and are representative both geographically and by type of firm.

Most of the responses from the two types of managers are presented on a pooled basis. This could be done because there was a high degree of consensus among all managers in their views as to the appropriateness of the Federal Government proposals.

AN OVERVIEW OF THE RESPONSES

There was strong agreement with the intended thrust of the proposals. Pension fund managers believe deregulation of the pension investment area to be in the best interest of the Canadian economy in general and the financial health of employer pension plans in particular. They also believe that the exercise of fiduciary responsibility by both pension plan sponsors and by pension fund managers is critical to these assets playing their intended role in delivering the promised benefits under these plans.

More precisely, they agreed (often enthusiastically and sometimes with one or two qualifications) with 7 of 10 specific proposals made. There were 3 proposals with which they did not agree. The degree of disagreement was strong with all three proposals. The implication is that the Government would be wise to rethink them. Pension fund managers made a number of suggestions as to how underlying policy concerns might be more appropriately dealt with. Many offered to make themselves available for further consultations if needed.

THE POSITIVELY-VIEWED PROPOSALS

The following proposals met with fundamental approval:

(There were often a number of qualifications, questions, and suggestions. These are noted in the actual responses to specific questions posed to the survey participants and are appended to this report)

- o Moving the establishment and evaluation of prudence from a focus on particular pension fund investments to a focus on their impact on the risk level of the pension fund as a whole.
- o Requiring written statements reflecting pension fund goals and the investment policies designed to achieve them.
- o Requiring the existence of a pension fund committee to oversee compliance with articulated investment policies.
- o Requiring current disclosure of the financial condition of the pension plan to plan members and bargaining units.
- o Banning improper investment practices arising out of abuse of the position of trust in which pension plan sponsors and fund managers are placed.
- o Facilitating investment by pension funds in Canada's small business sector.
- o Acknowledging that the long-standing restriction on Canadian pension funds to diversify by placing part of the fund in foreign investments should be relaxed.

THE NEGATIVELY-VIEWED PROPOSALS

The following proposals were rejected as not being in the interest of employer pension funds and their beneficiaries:

- o Requiring an extra level of detailed disclosure to the Superintendent of Insurance about the investment activities of individual pension funds and giving the Superintendent the power to disallow asset valuations.
- o Requiring pension funds to invest within specific asset mix weighting limitations to be set by the Department of Finance.
- o Tying the relaxation of foreign investment restrictions to new investments in small business.

An evaluation of the reasons for the negative responses to these proposals follows. Alternative solutions to the perceived problems that the proposals were meant to deal with are proposed.

ADDITIONAL INVESTMENT ACTIVITY DISCLOSURE REQUIREMENTS AND ADDITIONAL REGULATORY POWERS

Many pension fund managers felt the proposals in this area displayed a lack of familiarity with how pension assets are actually managed in this country. One aspect of these proposals___the requirement to immediately report trades to the Superintendent involving 3% of fund value___would have some money managers almost continually on the phone to Ottawa to report their trades.

The monitoring of pension fund investment activity in Canada is already intensive and thorough. For example, plan sponsor monitoring committees meet regularly, many plan sponsor auditors audit the pension fund, the plan actuary must file a plan valuation with the regulatory authorities at least once every three years, corporate trustees/custodians do their own monitoring of plan investment activities, Securities administrators require public disclosure of the trades of substantial shareholders. Given this already very high level of surveillance, respondents were skeptical as to the possible value of reporting portfolio composition and trades to the Superintendent of Insurance. The level of expense and aggravation, on the other hand, would be substantial.

Pension fund managers made a similar response to the proposal that the Superintendent of Insurance have the power to exclude assets from plan valuations 'if their value could not readily be determined'. As noted above, there are significant safeguards already in place to ensure that plan assets are reasonably valued (see the previous paragraph). This proposal would place the Superintendent in a position to override and ignore them.

A number of managers pointed to the irony of the Government on the one hand promoting small business investments by pension funds and on the other, retaining the right to assign these difficult-to-value investments a value of zero!

In order to help find a solution to perceived problems which these specific proposals are meant to deal with, the investment community must first know what they are. It is not obvious why these specific proposals were made. Pension fund managers strongly recommend they be withdrawn, pending a clearer articulation of the underlying policy concerns.

SPECIFIC ASSET MIX WEIGHTING LIMITATIONS

Most pension fund managers commented on the fundamental inconsistency between the Government's stated thrust towards deregulation to be instituted by an emphasis on fiduciary responsibility at the plan sponsor and fund manager level, and the specific pension fund investment restrictions being proposed. They argued that this inconsistency would inevitably hurt the

investment performance of pension funds. Portfolio prudence most definitely can mean very different investment policies in different situations. Specific portfolio weighting restrictions do not recognize this fundamental reality and can distort prudent decision-making.

Each of the four specific weighting proposals are cases in point:

- o The 5% limitation on investment in the securities of any single business and its affiliates would be a material constraint on the investment practices of many of the managers interviewed. The most-often used example was the case of Bell and affiliated companies whose bonds and stocks represent considerably more than 5% of corporate bonds and stocks outstanding in Canada. To not permit pension funds to hold market weightings in these securities is arbitrary and highly inappropriate.
- o While the proposed limitations on real estate and resource investments would impact only a few managers and funds responding to the Survey, setting such limitations is a bad precedent. If the reason for setting limitations involves a tax-related concern, it should be dealt with directly rather than under guise of risk constraints.
- o Not permitting any investment in securities 'in default', cuts pension funds out of a potentially high return area. It can be totally consistent with portfolio prudence to have a small exposure to this kind of security. This rule would also be detrimental to small business investment where additional investment is often required to prevent bankruptcy.
- o Limiting a pension fund to holding at most 10% of a corporation's voting stock raised many eyebrows among the survey respondents. Should portfolio prudence not be the guiding principle? If it leads to a position involving more than 10% of the voting shares, so be it. Trusteed pension funds should have no fewer rights in this regard and as participants in corporate democracy than any other investor. This rule would make it virtually impossible for large pension funds to establish worthwhile positions in medium or small sized businesses which do not meet the proposed \$35 million asset test.

Pension fund managers believe these proposed restrictions are fundamentally inconsistent with the proposed 'portfolio prudence' philosophy and will seriously distort it. There should be no specific weighting restrictions at all. If there must be restrictions, let them focus on who can manage trusteed pension assets. Prudence dictates these assets should only be managed by qualified individuals. Perhaps pension plan sponsors should be prepared to demonstrate that they have placed the pension asset management function in professional hands.

THE ARTIFICIAL TIE BETWEEN SMALL BUSINESS INVESTING AND THE 10% LIMIT ON FOREIGN INVESTMENTS

It is stating the obvious that there is, in an investment sense, absolutely no connection between small business investing and investing in the securities of foreign governments and corporations. Respondents saw the tie of these two investment areas through the '3 for 1' proposal as a political compromise.

Most, however, were not willing to leave it at that. Most Canadian investment professionals believe the '3 for 1' proposal to be a genuinely bad idea. A number of reasons were put forward, including:

- o It will provide an incentive for questionable operators to promote questionable product to pension funds anxious to make foreign investments. (Indeed, some fund managers claimed to have already turned some away.) The presence of this type of operator and product taints the whole area, hurting the prospects of legitimate small business investment specialists and their investment vehicles. In more general terms, the tie represents an artificial 'come on' which will produce 'gimmicks, games, crapshoots, promotions, abuses, warped thinking, etc.'. In short, it goes against the spirit of prudence which the Government is attempting to strengthen.
- o The tie is unfair. It is a simple fact that certain funds are better positioned to put money into small business investments than others. This might be simply due to differences in fund size. Yet, both might have an equally good reason to diversify their investments by using foreign securities. One can act on this judgement; the other can't, making the proposal highly discriminatory.
- o The tie is unnecessary. There is already adequate pension fund money going into the small business investments area. A larger flow would create a situation of too much money chasing too few legitimate investments. (Our survey suggests this assessment might well be accurate. Current exposure to this investment class in the sample was 0.8% (\$719 million) of assets. The long term target averaged 3% (\$2.7 billion). As much as \$200 million of pension fund money appears to be destined for the small business area in 1986. This much money by itself would totally occupy Canada's existing pool of venture capital specialists through 1986 and beyond.)

Canada's pension fund managers recommend that the proposed tie between foreign investments and small business investments be severed. Both types of investments can help pension funds achieve their investment goals. Appropriate weights for either class will vary from fund to fund. The governing principle of portfolio prudence should be the sole guide to appropriate weightings.

Pension fund managers do not advocate an immediate, complete removal of the 10% Foreign Property Rule. A gradual removal___possibly by raising the ceiling by 2% per year over a number of years___would minimize its impact on the capital and currency markets.

In the light of the new information provided by this survey, removing the proposed tie between the two investment would by no means be a government 'retreat' on this particular issue. It would simply be a responsible reaction by the Government to information not previously available.

CONCLUSION

We are at an important crossroads in the relatively short and successful history of pension fund investing in Canada. Management of the accumulated pool of \$100 billion in a style which is both prudent and productive is tremendously important to Canada's employer pension plan sponsors, to the plan beneficiaries, and to our economy generally.

Canada's pension fund managers applaud the intent of pension investment reform proposed by the Federal Government. They also applaud many of the proposals which have been put forward. However, they urge a fundamental review of three specific proposals for the reasons outlined in this report.

STUDY APPENDIX

INDUSTRY CANVAS RESULTS

The Canvas took place during the first two weeks of August 1985. All 50 interviews were conducted personally by Keith Ambachtsheer.

INDUSTRY CANVAS: THE FEDERAL PENSION INVESTMENT PROPOSALS

PREAMBLE

After years of discussion, the Federal Government has proposed a number of concrete measures affecting Canadian pension fund investments through changes in the Income Tax Act and the Pension Benefit Standards Act (PBSA). It has invited responses to its proposals (copies of the key proposals are attached to this document). The purpose of this document is to facilitate the response process.

The Federal Government proposes to abolish the concept of 'qualifying' and 'non-qualifying' securities as the primary method of ensuring prudent pension fund investment practices. It proposes to replace this concept with a 'prudent portfolio' approach. Under this concept, any individual investment could be made as long as it could be demonstrated that it was consistent with investment prudence at the portfolio level.

There is a good deal of industry support for this change in focus. For example, the Pension Investment Association of Canada has already voted to approve the 'portfolio prudence' approach as an acceptable regulatory device. There could, however, be more than one interpretation of what the concept means in practice.

In the June supplement to its Financial Institutions Discussion Paper, the Federal Government has set out its ideas of what the 'portfolio prudence' concept means in practice. In the Canvas you are asked if you agree with these ideas or, if you don't, what ideas you might have which you believe to be more appropriate.

Representatives from PIAC and ACPM petitioned Ottawa for a gradual removal of the 10% Foreign Property Rule earlier this year. In the May Budget, the Rule was indeed lifted__but tied to new pension fund investments in companies with assets of \$35 million or less. Specifically, for every \$1 of new small business investment, an additional \$3 of foreign investments (over the 10% limit) could be made. In the Canvas you are asked a number of questions related to this Budget proposal.

Please take some time to go through the rest of this document so that you will have your thoughts already collected when you are interviewed.

(IN THIS VERSION OF THE SURVEY, SURVEY RESPONSES FOLLOW THE QUESTIONS. THE RESPONSES ARE PRINTED USING BOLD FACE TYPESCRIPT. IN ALL, THERE WERE 50 RESPONSES FROM ORGANIZATIONS MANAGING IN AGGREGATE \$89 BILLION OF CANADIAN TRUSTED PENSION PLAN ASSETS.)

'PORTFOLIO PRUDENCE'-RELATED PROPOSALS

The proposals relate to two general areas: overall pension fund governance, and specific risk constraints. They are dealt with in turn below. Whenever you disagree with a proposal, please take the time to say why and if possible, suggest how the implied government concern might be better dealt with.

Before getting to the specifics, please indicate if you agree with the 'portfolio prudence' concept as the foundation for updating the investment regulations in the PBSA: YES___ NO___
If you don't agree with this general approach, what would you suggest as an alternative?_____

THE RESPONDENTS STRONGLY FAVORED A MOVE TO THE PORTFOLIO PRUDENCE: 39 IN FAVOR, 4 AGAINST, AND 7 WITH MIXED VIEWS.

THE BASIC FEELING OF THE 'IN FAVORS' WAS THAT PORTFOLIO PRUDENCE WAS THE REALITY UNDER WHICH THEY HAVE BEEN LIVING ALL ALONG, SO WHY NOT FORMALLY RECOGNIZE IT? CURRENT REGULATIONS ARE A SHAM ANYWAY BECAUSE THEY CAN BE EASILY CIRCUMVENTED.

THERE WAS, HOWEVER, AN ALMOST UNIVERSALLY EXPRESSED CONCERN THAT THE PORTFOLIO PRUDENCE CONCEPT BECOMES DISTORTED AND WORSE THAN THE CURRENT ENVIRONMENT IF IT IS OVERRIDDEN BY GOVERNMENT-IMPOSED LIMITATIONS ON THE PERMISSIBLE ASSET MIX STRUCTURE OF TRUSTEED PENSION FUNDS.

Listed below are the main proposals. Whenever you believe one to be not appropriate, can you think of a better way to deal with the implied government concern?

Overall Fund Governance

Appropriate
Y N

- * Requirement for written 'rules, objectives, and investment criteria in accordance with them' for each fund.
If N, please comment_____

43 RESPONDENTS THOUGHT THIS REQUIREMENT APPROPRIATE, 5 INAPPROPRIATE, 2 QUALIFIED THEIR RESPONSES.

THE MAJORITY VIEW AGAIN WAS THAT IS THIS NORMAL, PRUDENT PRACTICE WHICH DESERVES ENCOURAGEMENT. THERE WAS CONCERN THAT THE RESULTING DOCUMENTS SHOULD NOT BE REQUIRED TO BE SUBMITTED TO ANY GOVERNMENT AGENCY.

- * Requirement for a 'management committee' to oversee compliance. Membership to include representatives of management and plan members (if requested by a majority).

If N, please comment_____

THE RESPONSES HERE WERE ALMOST IDENTICAL: 41 FOR, 5 AGAINST, 4 QUALIFIED THEIR RESPONSES.

COMPLIANCE SHOULD BE THE CONCERN OF THE PLAN FIDUCIARIES. THE RESPONDENTS DREW A SHARP DISTINCTION BETWEEN A COMMITTEE MONITORING FOR COMPLIANCE WITH FUND GOALS AND POLICIES (THIS IS OK) AND ONE THAT ACTUALLY MEDDLES IN THE INVESTMENT DECISION PROCESS (THIS IS NOT OK). A NUMBER OF RESPONDENTS RAISED THE QUESTION ABOUT THE APPROPRIATENESS OF PLAN MEMBERS SITTING ON A MANAGEMENT OR COMPLIANCE COMMITTEE IF THE PLAN IS A DEFINED BENEFIT PLAN. IN SUCH A PLAN, THE INVESTMENT RISK IS BORNE BY THE PLAN SPONSOR, NOT BY THE PLAN MEMBERS.

- * Requirement to disclose portfolio and trades annually to Superintendent of Insurance and Management Committee. Immediate disclosure of transactions exceeding 3% of fund.

If N, please comment_____

ONLY 1 RESPONDENT FOUND THESE REQUIREMENTS APPROPRIATE, 46 FOUND THEM INAPPROPRIATE, 3 QUALIFIED THEIR RESPONSES.

MOST RESPONDENTS SURMISED THE PROPOSERS OF THESE DISCLOSURE REQUIREMENTS COULD NOT HAVE BEEN AWARE OF THE HIGH LEVEL OF SURVEILLANCE UNDER WHICH TRUSTEED PENSION PLANS ALREADY OPERATE. INVESTMENT MANAGERS ALREADY REPORT TO PLAN SPONSOR MANAGEMENT COMMITTEES REGULARLY. CORPORATE TRUSTEES/CUSTODIANS ALREADY MONITOR PENSION FUND TRANSACTIONS. MANY PLAN SPONSOR AUDITORS ALREADY AUDIT THE PENSION FUND. PLAN ACTUARIES ALREADY HAVE TO FILE PLAN VALUATION CERTIFICATES WITH THE REGULATORY AUTHORITIES AT LEAST ONCE EVERY THREE YEARS. PROVINCIAL SECURITIES COMMISSIONS ALREADY REQUIRE DISCLOSURE OF INSIDER TRANSACTIONS.

GIVEN THESE REALITIES, THE PROPOSED REQUIREMENTS DO NOT APPEAR TO SERVE ANY OBVIOUS PURPOSE, WOULD BE VERY AGGRAVATING AND COSTLY, AND WOULD HAVE NO CREDIBILITY IN THE COMMUNITY (WHO WOULD ACTUALLY LOOK AT THE MOUNTAINS OF SUBMISSIONS THAT WOULD RESULT?).

WHAT IS THE CONCERN UNDERLYING THESE PROPOSALS? MAYBE ONCE THEY ARE UNDERSTOOD BY THE INVESTMENT COMMUNITY, A PROPER SOLUTION TO THE CONCERNS CAN BE FOUND.

- * Disclosure of plan financial status to plan members or their agents.

If N, please comment_____

44 RESPONDENTS FOUND THIS AN APPROPRIATE REQUIREMENT, 1 INAPPROPRIATE, 5 QUALIFIED THEIR RESPONSES.

A NUMBER EXPRESSED CONCERN ABOUT THE TECHNICALITIES OF SUCH DISCLOSURE IN THE CASE OF DEFINED BENEFIT PLANS. THE EXAMPLE USED

WAS THE DISCUSSIONS CURRENTLY UNDER WAY REGARDING THE SUGGESTION BY THE ACCOUNTING PROFESSION THAT 'BEST ESTIMATE' PLAN LIABILITIES SHOULD BE DISCLOSED. TRADITIONALLY, ONLY THE MORE CONSERVATIVE ACTUARIAL LIABILITY ESTIMATE HAS BEEN AVAILABLE. WHAT NUMBERS SHOULD BE DISCLOSED TO PLAN MEMBERS AND HOW SHOULD THEY BE EXPLAINED?

- * Power by Superintendent of Insurance to exclude assets from valuation if value 'can not readily be determined'. If N, please comment_____

4 RESPONDENTS THOUGHT THIS APPROPRIATE, 40 INAPPROPRIATE, 6 QUALIFIED THEIR VIEWS.

THE THRUST OF THE RESPONSE HERE WAS SIMILAR TO THAT OF THE PROPOSED PORTFOLIO AND TRADES DISCLOSURE REQUIREMENT ABOVE. PENSION PLAN ASSET VALUES TODAY MUST ALREADY WITHSTAND THE SCRUTINY OF PLAN SPONSOR MANAGEMENT COMMITTEES, PLAN AUDITORS, PLAN ACTUARIES, AND PLAN MASTER TRUSTEE/CUSTODIANS. WHAT COULD THE SUPERINTENDANT OF INSURANCE (WITH ALL DUE RESPECT) POSSIBLY ADD TO THESE COMBINED TALENTS ALREADY LOOKING AT PLAN ASSET VALUES?

THE OTHER POINT MADE A NUMBER OF TIMES WAS THAT THIS PROPOSAL, IF ENACTED, WOULD SIGNIFICANTLY UNDERMINE THE GOVERNMENT'S EFFORTS TO GET MORE PENSION FUND INVOLVEMENT IN CANADA'S SMALL BUSINESS SECTOR.

- * Strengthening of regulations governing self-dealing and conflicts of interest. If N, please comment_____

39 RESPONSES WERE AFFIRMATIVE, 2 OPPOSED, AND 9 QUALIFIED THEIR RESPONSES.

THE SENTIMENT HERE WAS 100% IN FAVOR OF THE MANAGEMENT OF TRUSTEED PENSION ASSETS FREE OF SELF-DEALING AND OTHER INAPPROPRIATE PRACTICES. THERE WERE MANY QUESTIONS HERE AS TO WHAT THE GOVERNMENT SPECIFICALLY HAS IN MIND. THERE WAS A STRONG BIAS IN FAVOR OF SELF-REGULATION. THE FINANCIAL ANALYSTS FEDERATION FOR EXAMPLE ALREADY HAS A CODE OF CONDUCT. THE ONTARIO SECURITIES COMMISSION REQUIRES AS PART OF ITS REGISTRATION PROCESS THAT INVESTMENT COUNSELLORS HAVE A WRITTEN CODE OF CONDUCT. THESE PRACTICES SHOULD BE BUILT ON RATHER THAN IGNORED. THERE IS NO NEED TO RE-INVENT THE WHEEL!

A NUMBER OF RESPONDENTS POINTED OUT THAT IT WOULD NOT BE A GOOD THING IF ALL TRANSACTIONS BETWEEN PENSION FUNDS AND THE FIRMS SPONSORING AND/OR MANAGING THEM WERE DISALLOWED. THE PURCHASE AND SALE OF MORTGAGES, REAL ESTATE, OIL AND GAS PROPERTIES, AND EVEN SECURITIES ISSUED BY THE FIRM, BETWEEN THE PENSION FUND AND THE FIRM MIGHT WELL BE IN THE FUND'S INTEREST.

Specific Risk Constraints

Before addressing the specific proposals, there is the broad question as to whether it is appropriate to have both a 'portfolio prudence' environment and specific portfolio weighting restrictions. Do you think the two are consistent? YES___ NO___

2 RESPONDENTS THOUGHT THE TWO CONCEPTS WERE CONSISTENT, 42 DID NOT, 6 QUALIFIED THEIR RESPONSE.

THE MAJORITY FELT THAT PORTFOLIO PRUDENCE ONLY HAS MEANING IN A SPECIFIC PENSION FUND CONTEXT. CONSEQUENTLY, IT IS FUTILE TO ATTEMPT TO LEGISLATE IT WITH RESTRICTIONS ON PORTFOLIO STRUCTURE THAT ARE TO APPLY TO ALL PENSION FUNDS. THEY ALSO FELT THAT THE DETERMINATION OF PORTFOLIO PRUDENCE REQUIRED BOTH SPECIALIZED EXPERTISE AND PROFESSIONAL INTEGRITY. IT FOLLOWS THAT ANY PENSION FUND INVESTMENT RESTRICTIONS SHOULD FOCUS ON A REQUIREMENT FOR QUALIFIED INVESTMENT MANAGEMENT, NOT ON QUANTITATIVE RESTRICTIONS.

A SERIOUS TECHNICAL PROBLEM WITH QUANTITATIVE RESTRICTIONS AT THE TOTAL FUND LEVEL ARISES FROM THE FACT THAT MANY OF CANADA'S LARGER PENSION FUNDS ARE BEING MANAGED BY MORE THAN ONE INVESTMENT MANAGER. CONVERSELY, MOST INVESTMENT MANAGERS MANAGE PENSION ASSETS FOR MORE THAN ONE PENSION FUND. THE EXISTENCE OF QUANTITATIVE RESTRICTIONS AT THE TOTAL FUND LEVEL WOULD REQUIRE SOPHISTICATED REAL TIME MONITORING SYSTEMS IN THESE CASES. THESE WOULD HAVE TO BE BUILT AT CONSIDERABLE EXPENSE.

Appropriate
Y N

- * 5% limit in the securities of any one business or affiliated group of businesses.
If N, please comment_____

3 RESPONDENTS THOUGHT THIS LIMIT APPROPRIATE, 46 THOUGHT IT INAPPROPRIATE, 1 GAVE A QUALIFIED RESPONSE.

WHILE SOME OPPOSED THIS PROPOSAL SIMPLY ON PRINCIPLE, MANY ALSO DID SO BECAUSE THIS LIMIT WOULD MATERIALLY AFFECT THEIR CURRENT INVESTMENT PRACTICES, PRACTICES WHICH THEY BELIEVE TO BE HIGHLY PRUDENT. THE MOST OBVIOUS CASE CITED WAS THE BELL ENTERPRISES SITUATION, WHERE BELL AND AFFILIATED COMPANIES MAKE UP ABOUT 15% OF THE TSE 300 STOCK INDEX AND THEIR BONDS CONSTITUTE A SIMILAR PROPORTION OF CORPORATE BONDS OUTSTANDING. ANY RESTRICTION WHICH DOES NOT PERMIT THE HOLDING OF MARKET WEIGHTS OF THESE SECURITIES IN PENSION FUNDS COULD WELL BE ACCUSED OF FOSTERING IMPRUDENCE!

- * 25% limit on real estate and resource properties, 15% on resource properties alone, and 5% on any one parcel of real estate.
If N, please comment_____

3 RESPONDENTS APPROVED OF THIS RESTRICTION, 30 WERE OPPOSED, 17 HAD A QUALIFIED OPINION.

IN PRACTICE, THIS RULE WOULD AFFECT ONLY A HANDFUL OF FUNDS WERE IT ENACTED TODAY. HOWEVER, THE PRECEDENT OF SETTING ANY QUANTITATIVE RESTRICTION IN THESE AREAS IS A BAD ONE.

IF THESE PROPOSALS REPRESENT AN ATTEMPT TO BLOCK TAX EXEMPT FUNDS FROM OWNING REAL ASSETS WHOSE INCOME WOULD BE TAXABLE IF OWNED BY TAXABLE INVESTORS, THIS IS NOT THE RIGHT WAY TO DEAL WITH IT. IF 'TAX LEAKAGE' IS THE PROBLEM, DEAL WITH IT UP FRONT, NOT UNDER THE GUISE OF PENSION FUND RISK CONSTRAINTS.

- * No new investments in assets which are 'in default'.

If N, please comment_____

5 RESPONDENTS AGREED WITH THIS RESTRICTION, 36 DISAGREED, 9 HAD A QUALIFIED OPINION.

ONCE DEFAULT HAS BEEN DECLARED, MUCH OF THE INVESTMENT RISK IN THIS TYPE OF SECURITY IS GONE. MANY TURN OUT TO BE HIGH RETURN INVESTMENTS. IT CAN BE CONSISTENT WITH PRUDENT PORTFOLIO MANAGEMENT TO PURCHASE SMALL AMOUNTS OF ASSETS IN THIS CATEGORY.

SUCH A RULE WOULD BE DETRIMENTAL TO INVESTING IN SMALL BUSINESSES WHERE ADDITIONAL CAPITAL IS OFTEN REQUIRED TO PREVENT BANKRUPTCY.

- * 10% limit on the voting stock of any one corporation (with negotiated exceptions)

If N, please comment_____

6 RESPONDENTS FAVORED THIS RULE, 38 WERE AGAINST, 6 HAD A QUALIFIED OPINION.

THE MOST COMMON RESPONSE WAS THAT PORTFOLIO PRUDENCE SHOULD BE THE ONLY GUIDE. IF IT LEADS TO AN INVESTMENT POSITION WHICH HAPPENS TO INVOLVE HOLDING MORE THAN 10% OF THE VOTING SHARES, SO BE IT. TRUSTEED PENSION FUNDS SHOULD NOT HAVE FEWER RIGHTS IN THIS REGARD THAN ANY OTHER LEGAL ENTITY.

MANAGERS OF THE MULTI-BILLION DOLLAR PENSION FUNDS POINTED OUT THAT IT WOULD BE VIRTUALLY IMPOSSIBLE FOR THEM TO ESTABLISH WORTHWHILE EQUITY POSITIONS IN MOST SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES IF THIS RESTRICTION WAS IMPOSED ON THEM. THE PROPOSED HIGHER LIMIT OF 30% ON VERY SMALL BUSINESSES (ASSETS UNDER \$35 MILLION) IS OF LITTLE PRACTICAL COMFORT.

- * Will proposed rules impact your investment policy?

Please indicate YES ___ or NO ___.

If YES, please indicate how_____

43 RESPONDENTS ANSWERED IN THE AFFIRMATIVE, 6 NEGATIVE, THERE WAS 1 QUALIFIED OPINION.

IN VIRTUALLY ALL OF THE 43 CASES, THE QUANTITATIVE LIMITATIONS WERE PROJECTED TO HAVE NEGATIVE CONNOTATIONS FOR PENSION FUND PERFORMANCE. MANY ALSO MENTIONED THE ONEROUS AND UNNECESSARY NEW REPORTING REQUIREMENTS AS LIKELY TO HAVE A DETRIMENTAL EFFECT ON THEIR OPERATIONS.

SMALL BUSINESS INVESTMENTS/FOREIGN PROPERTY PROPOSAL

Appropriate
Y N

- * Permission to establish Small Business Investment Corporations and/or Small Business Investment Limited Partnerships without any limitations to facilitate pension fund investment in medium and small sized Canadian businesses.
If N, please comment_____

47 RESPONDENTS FAVORED THIS PROPOSAL, 1 AGAINST, AND 2 MADE QUALIFIED RESPONSES.

THERE WAS A GREAT DEAL OF SYMPATHY FOR THE GOVERNMENT'S INITIATIVES TO MAKE RISK CAPITAL AVAILABLE TO SMALL BUSINESS IN CANADA. REMOVING REGULATORY IMPEDIMENTS FOR PENSION FUNDS IS THUS A WELCOME STEP. ONE SUGGESTION WAS TO EXPAND THE TYPES OF PERMISSIBLE STRUCTURES, TO INCLUDE TRUSTS FOR EXAMPLE.

- * \$35 million asset limitation on eligible small or medium sized Canadian businesses.
If N, please comment_____

20 RESPONDENTS THOUGHT THE NUMBER MIGHT BE ABOUT RIGHT, 11 THOUGHT IT WAS WRONG, 19 HAD A QUALIFIED OPINION OR NO OPINION.

A NUMBER OF RESPONDENTS THOUGHT IT A MISTAKE TO TARGET ONLY VERY SMALL (BY THEIR STANDARDS) COMPANIES. THERE WERE A NUMBER OF SUGGESTIONS TO INDEX THE \$35 MILLION. THERE WERE ALSO A NUMBER OF SUGGESTIONS THAT LOOKING AT ASSET VALUE ONLY CAN BE VERY MISLEADING.

- * Proposed tie between new small/medium sized business investments and increase in the 10% Foreign Property Rule (e.g. \$1:\$3).
If N, please comment_____

Appropriate
Y N

2 RESPONDENTS THOUGHT THE TIE APPROPRIATE, 41 DID NOT, 7 HAD A QUALIFIED OPINION.

WHILE LAUDING THE GOVERNMENT'S EFFORTS TO FOCUS MORE INVESTMENT ATTENTION ON THE SMALL BUSINESS SECTOR, MOST RESPONDENTS EXPRESSED CONSIDERABLE CONCERN ABOUT THIS PARTICULAR INITIATIVE. THE MOST COMMON CONCERN WAS THAT, DESPITE ITS LAUDABLE

INTENTIONS, THE TIE WOULD BACKFIRE ON BOTH THE GOVERNMENT AND THE INDUSTRY. A NUMBER OF MANAGERS CITED CASES OF ALREADY HAVING BEEN CONTACTED BY QUESTIONABLE OPERATORS WITH QUESTIONABLE PRODUCT. OTHER MANAGERS POINTED OUT THAT THE PROPOSED TIE IS PHILOSOPHICALLY AT ODDS WITH PORTFOLIO PRUDENCE. THAT, INSTEAD, IT PROMOTES 'GAMES, CRAP SHOOT, GIMMICKS, PROMOTIONS, ABUSES, WARPED THINKING'.

STILL OTHER MANAGERS ARGUED THAT THE TIE IS NOT NECESSARY; THAT THE FLOW OF PENSION FUND MONEY IS ALREADY AS LARGE AS IS PRUDENT. INCREASING THE FLOW WILL LEAD TO TOO MUCH MONEY CHASING TOO FEW LEGITIMATE INVESTMENTS. FURTHER, IT IS UNFAIR THAT ONLY THOSE FUNDS EQUIPPED TO MOVE MONEY INTO THE SMALL BUSINESS AREA SHOULD GET INCREASES IN THEIR FOREIGN ALLOWANCE. INCREASES SHOULD BE AVAILABLE EQUALLY TO ALL FUNDS.

- * Current investment in eligible small/medium sized Canadian businesses (please indicate amount):

DIRECT: \$423 MILLION

VIA POOLS: \$296 MILLION

TOTAL \$719 MILLION

- * 1986 investment intentions into this area:

ONLY 1 OF 17 SELF-MANAGED FUNDS STATED THEY DEFINITELY WOULD NOT BE PUTTING MONEY INTO THE SMALL BUSINESS AREA IN 1986. 6 HAD SPECIFIC DOLLAR TARGETS IN MIND ADDING TO \$104 MILLION. THE REMAINING 9 DID NOT HAVE SPECIFIC NUMBERS AT THIS TIME; HOWEVER, A NUMBER INDICATED THEY WOULD DEFINITELY BE MAKING NEW INVESTMENTS IN THIS AREA IN 1986. AN OVERALL EXPECTATION IN THE \$150 MILLION AREA IS REASONABLE.

11 OF 33 INVESTMENT FIRMS STATED THEY DEFINITELY WOULD NOT BE PUTTING ANY MONEY INTO THE SMALL BUSINESS AREA IN 1986. ONLY 2 HAD SPECIFIC DOLLAR TARGETS IN MIND (\$8 MILLION). A SURPRISINGLY LARGE NUMBER, 20, INDICATED INTENTIONS RANGING FROM 'WE MIGHT DO SOMETHING' TO 'WE'LL DEFINITELY BE INVESTING IN THIS AREA, ITS ONLY A MATTER OF HOW MUCH'. AN OVERALL 1986 FIGURE IN THE \$50 MILLION AREA IS REASONABLE.

- * Long Term target fund weighting of small business investment category (please indicate %age):

BOTH SELF-MANAGED FUNDS AND INVESTMENT FIRMS INDICATED THAT A LONG TERM TARGET WEIGHTING OF 3% OF THE TOTAL FUND IS PROBABLY REASONABLE FOR THE TYPICAL CANADIAN TRUSTEED PENSION FUND. THIS WOULD BE ABOUT \$3 BILLION IN RELATION TO THE \$100 BILLION CURRENTLY IN CANADIAN TRUSTEED PENSION FUNDS, COMPARED WITH MAYBE ACTUAL INVESTMENTS IN THE \$700 MILLION AREA TODAY. BOTH GROUPS

SAW THE SHORTAGE OF SPECIALISTS IN THE SMALL BUSINESS INVESTMENT FIELD AND POSSIBLY A SHORTAGE OF SUITABLE DEALS AS THE MAJOR CONSTRAINTS TO REACHING THE LONG TERM TARGET. FOR EXAMPLE, IT IS ESTIMATED THE ANNUAL PIPELINE FOR PLACING SMALL BUSINESS INVESTMENTS IN CANADA IS IN THE \$150 TO \$200 MILLION AREA. IT LOOKS AS THOUGH PENSION FUNDS ALONE WILL BE MAKING THIS MUCH MONEY AVAILABLE NEXT YEAR.

* Impact on small business investment intentions of (please indicate degree of impact): (High-H, Medium-M, Low-L, Zero-Z)				
	H	M	L	Z
Relaxation of investment restrictions	6	9	9	25
Tie to Foreign Property Rule	1	7	3	38

THE BUDGET INITIATIVES RELATED TO SMALL BUSINESS INVESTMENTS BY PENSION FUNDS HAVE STIRRED THE INTEREST OF SOME PENSION FUND MANAGERS. THE RELAXATION OF INVESTMENT RESTRICTIONS IS THE MORE IMPORTANT OF THE TWO. THE QUESTION RAISED BY MANY MANAGERS IS WHETHER THE RESULTING INCREMENTAL FLOW OF INVESTMENT DOLLARS CAN BE PRUDENTLY PLACED.

CANVAS RESPONDENT CATEGORIZATION

SELF-MANAGED FUNDS: 17 WITH AGGREGATE TRUSTEED PENSION ASSETS OF \$42.7 BILLION

INVESTMENT FIRMS: 33 WITH AGGREGATE TRUSTEED PENSION ASSETS OF \$46.2 BILLION

TOTAL ASSETS COVERED REPRESENT CLOSE TO 90% OF ALL TRUSTEED PENSION ASSETS IN CANADA.

APPENDIX "FNCE-73"

Brief to the

MINISTER OF STATE (FINANCE)

and to the

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE, AND ECONOMIC AFFAIRS

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

Submitted by

CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA

Ottawa

August 16, 1985

I. INTRODUCTION

The Consumers' Association of Canada (CAC) is a voluntary, non-profit and non-governmental organization with more than 150,000 members across Canada. Founded in 1947, the organization's purposes are:

- (a) to unite the strength of consumers to improve the standards of living in Canadian homes;
- (b) to study consumer problems and make recommendations for their solution;
- (c) to bring the views of consumers to the attention of government, trade and industry, and to provide a channel from these to the consumer;
- (d) to obtain and provide for consumers information and counsel on consumer goods and services and to conduct research and tests for the better accomplishments of the objects of the Association.

To these ends, CAC's activities include research and testing regarding consumer goods and services; publication of the magazines Canadian Consumer and Le consommateur canadien; operation of consumer help offices in various communities across Canada; intervention before regulatory tribunals, boards and commissions; representation of the consumer interest on a variety of advisory and consultative committees, standards setting organizations, and marketing agencies; and most important in the present context, presentation of consumer perspectives on public policy issues to parliamentary committees, commissions of inquiry and task forces, government ministers and others.

CAC maintains provincial and local organizations across Canada. At the national level, the Board of Directors sets CAC policy and priorities on the advice of a Provincial Presidents' Council, Policy

Advisory Council, Regulated Industries Programme Council, and National Issues Committees, and subject to ratification by the National Annual Meeting. Delegates to Annual Meetings are elected from across the country and in addition to reviewing the work of the Board of Directors, are called upon to debate and adopt or reject resolutions on consumer policy issues. Most of these resolutions are initiated by local and provincial organizations.

Financial services and the reform of financial institutions have been high priority concerns for CAC for a number of years. Since 1970, delegates to CAC Annual Meetings have adopted some fifteen resolutions dealing with financial services. In recent years, CAC has spoken out on such issues as automated teller machines and other electronic funds transfer technologies, credit card user fees and service charges, interest rates, deposit insurance, and general levels of consumer services in financial institutions. In November 1984, CAC's Ontario association made a submission to that province's Task Force on Financial Institutions (the Dupré Commission), parts of which are quoted below.

II. CONSUMER DISCONTENT AND CONSUMER CONFIDENCE

Because of CAC's public involvement in these issues, the Association frequently hears comments and complaints from consumers regarding financial services and institutions. The complaints tend to be of two types.

The first type is related to acute failure in the body economic. It is a crisis cry from some of the latest victims, shocked by personal loss from the collapse of a financial institution they took

to be totally secure. If they were more familiar with the history of Canada's financial sector, they would not likely be so surprised, for such institutional failures are all too routine in this country. The Dupré Commission in Ontario found, for example, that "[s]ince 1964, over twenty-five cases have occurred in which Canadian institutions were involved in related party transactions which led to insolvency." (Report, 1984, p. 23) And the failure rate has been climbing -- fifteen failures between 1981 and the April 1985 publication of the federal government's Green Paper (The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion, p. 11). A naive observer might lament the shareholder loss in these cases. But this is no ordinary industry and there is a compelling reason why customer losses are especially severe in the financial sector: the assets of shareholders represent a tiny portion of the funds at risk (perhaps five per cent).

The second type of complaint varies from frustration and anger to a more plaintive plea for aid from someone who feels helpless when facing a large organization. The majority of complaints expressed to the Consumers' Association about financial institutions can be summarized as reactions to "insensitivity". This covers everything from raising service charges without informing customers to the placing of automatic tellers in rough neighbourhoods. One individual recently telephoned CAC's National Office to express his frustration over repeated errors by his financial institution, for example, mistaken pass book entries and problems in funds transfers. He noted that similar mistakes by individual consumers most often result in the financial institution levying a special charge to

cover its costs (e.g. a charge for NSF cheques). He made the rather novel suggestion that when a financial institution makes an error, it should deposit a "correction of error charge" of perhaps five dollars into the consumer's account to compensate for inconvenience, time loss, and embarrassment suffered by the individual. Now that would be a consumer-oriented financial reform!

To be fair, this insensitivity is not so different from that shown by other large corporations, but it is unnecessary in CAC's view. Big organizations which deploy consumer affairs professionals, and which take seriously the advice of those professionals, do rather better than other big firms or governments. But if insensitivity is in fact a major problem, it is by no means obvious that the introduction of even larger organizations offering one-stop financial services will result in increased sensitivity to the wants and needs of individual consumers.

It is CAC's impression that there is a significant legacy of public unease and discontent with Canadian financial institutions. It is born of institutional failures and bail-outs; reduced customer services and new user charges; interest rate spreads and high bank profits; and a fear that the new technologies will be imposed in a manner that eliminates the choice of using more traditional services. We would like to think that the many changes underway in Canada's financial services industry represent attempts to respond to public pressure and discontent. But that is not our reading of the situation. To quote CAC(Ontario)'s submission to the Dupré Commission:

In our opinion, the major factors creating pressures to change from segregated services to integrated services

do not come as a result of "demand" from consumers. Rather, the blurring of the roles of the "four pillars" is increasingly being engineered by the desire of certain corporations to gain larger shares of the existing market in order to increase profits. (page 1)

Unhappily, much of the industry talk about deregulation and one-stop financial supermarkets has missed one crucial issue at stake. If individuals are to be consistent losers (from financial collapses, intra-conglomerate information, soft commissions, preferential control, etc.) then the best advice they can receive is to steer clear of financial markets. This is certain to affect the transfer of funds from savers to borrowers. The less efficient capital market which results makes losers of us all and has particular impact on the business community. Public confidence in the financial sector cannot be taken for granted; and the financial community can ill afford insularity and complacency vis-à-vis the consumers of its services.

III. "PILLARS" OR "PASTURES": A CONSUMER'S-EYE VIEW

Despite bank bail-outs, insider dealing, several insurance company failures, and the routine collapse of trust companies, the financial community likes to see itself as the pillars of respectability; and that perhaps explains the use of the term "four pillars" to present a positive self-image. Few in the financial community recognize how widespread is the impact of "bad apples". And few of its leaders appear aware of how removed they are from the perceptions of ordinary people. Of course, that may not be unique to leaders of the financial community. The Sentry study in the United States (1976) asked respondents to agree or disagree with the following statement: "On the whole, government regulation has

done more to help business than to protect the consumer." Of 99 senior business managers who answered, 81 per cent disagree with the statement. In comparison, only 24 per cent of the total public (of 1510) disagreed -- a striking difference. We suspect that a similar survey in Canada would elicit a similar result.

From a consumer's-eye view -- or from the view of the small business borrower -- the financial industry as we have known it is more accurately characterized in terms of "four pastures". This model explains much. Over most of our history, Canada has used legislation to fence off separate pastures for the banks, for trust companies, for insurance companies, and for investment dealers. The fences isolated each of the groups from additional competitive pressures which might have led to new products, improved service and lower prices. Eventually, however, the grass on the other side of the fence began to look all too green. Some of the fenced-out institutions put a little creative effort into ways of getting over, under or around the legal fences. Trilon, for example, merely bought existing units in different pastures and a number of others are pursuing the same strategy. None of this fence-bashing is the least bit surprising since the profits to be gained provide ample incentive. Furthermore, innovation has been proceeding apace in other countries, and Canadian banks and developers have been very much a part of that on the international scene.

In all of this, the concept of one-stop financial shopping is merely a part of a world-wide change -- a change which has been impeded but not prevented by Canadian legislation on four pastures.

Canada's financial industry is undergoing a major restructuring. The current effort to improve our legislation is a little bit after the fact, but nevertheless essential.

IV. GOALS FOR THE FINANCIAL SECTOR AND PUBLIC POLICY

We have noted above that development of the one-stop financial supermarket, in our view, is not a goal originating in public demand, but rather in the expansionist ambitions of some financial corporations. CAC is neither convinced that it is the wave of the future, nor that it is necessarily in the best interests of consumers (see Appendix A). This is not to suggest, however, that we consider all changes currently underway in the financial sector to be "bad". On the contrary, as implied earlier, CAC is certainly not enamoured of the traditional four pastures model and the legal framework that reinforced it. If the winds of change in the financial industry are carefully channelled through prudent public policy, individual consumers of financial services, and the economy in general, stand to benefit.

The choice of goals for a new public policy on financial institutions is therefore crucial. CAC is generally encouraged by the goals and principles set out in the federal Green Paper (page 1). A number of them are consistent with views expressed in CAC(Ontario)'s submission to the Dupré Commission in 1984.

First, CAC strongly supports the goal of stimulating competition, innovation and efficiency in the financial industry. But we stress that efficiency must not be conceived solely from the producer's point of view; it must mean efficiency from the customer's point of

view. To illustrate the difference, we can think of the false efficiency that banks achieved before the trust companies came on the scene: hours were arranged for the convenience of bankers and banks. Despite the fact that personal savings deposits made up more than half of all bank deposits, these hours were very close to the hours which would make it most difficult for a consumer to do his or her banking. It was only after trust companies got into that pasture to provide a little competition that some banks discovered that they could arrange their affairs to be open for the customer's convenience.

This example is useful not only because it illustrates the point about customer-oriented efficiency (as opposed to producer-oriented efficiency), but also for two other important lessons:

- (a) price is not the only dimension -- innovation can affect other service characteristics; and,
- (b) efficiency must be combined with competition if productivity gains are to be passed along to the customer and to the economy.

A second over-all goal or principle in the Green Paper which CAC strongly supports is improved consumer protection, especially prevention of self-dealing and conflict of interest abuses. Even if there was no trend toward dismantling the barriers among the four pastures, CAC would favour stronger consumer protection against these abuses. The movement toward what many describe as deregulation and one-stop financial shopping makes such protection even more essential. As the Green Paper recognizes, the blurring of regulatory boundaries among types of institutions does increase the potential for self-dealing and conflict of interest at the expense of consumers of financial services.

The Green Paper also places considerable emphasis on the principle of ensuring soundness of financial institutions and stability of the financial system. CAC agrees that public confidence in the financial system is damaged by recurrent institutional failures. But a word of caution is in order. "Stability" has a favourable ring to it (especially when the public relations department counterposes it to "chaos" rather than to "progress"). So does "equity", a notion often wedded to "stability" by some in the financial community. Unhappily, equity, like beauty, is in the eye of the beholder; and some of those who argue most loudly for stability and equity would be quite content to keep Canada solidly in the nineteenth century. They would have governments decide how much of each pasture it is "fair" for each type of institution to have. They would happily take refuge in "stability" and "equity" to avoid competition and the need to be innovative and efficient. To accept their argument is to give up the principle of market success in favour of giving rewards to the most effective lobbyists. That is not the way to get the best financial system for the Canadian economy. The Green Paper appears to recognize the distinction, but it bears repeating for we are likely to hear much about "stability" and "equity" in upcoming months.

V. ACHIEVING THE GOALS

CAC generally agrees with the principles and goals expressed in the Green Paper, but not with the over-all strategy proposed for achieving them. A number of the specific proposals are laudable, but we feel they do not go far enough. We will therefore recommend what we consider to be essential additions to the government's policy proposals.

A. "Deregulation" Into What?

The Green Paper stresses that the federal government is not proposing deregulation of financial institutions:

These proposals should not be interpreted as the "deregulation of financial institutions. Indeed, while they would . . . provide additional opportunities for financial institutions, there would at the same time be new, tougher rules to ensure consumer protection and the soundness of individual financial institutions and of the financial system as a whole. (page 2)

In the broad sense, this is true. The Green Paper proposals would likely result in an even larger regulatory bureaucracy with more regulations to enforce and more powers with which to enforce them. However, as many observers in industry and the media have recognized, the proposals do, in another important sense, contemplate at least a partial deregulation. The Green Paper proposes to legitimize and facilitate the dismantling of the traditional financial pastures which have been maintained by relatively rigid regulatory barriers. It is with this sense of the term in mind that we ask the question, "deregulation into what?"

The user of financial services has a clear interest in having more competition but it is vital to understand that deregulation in Canada would have effects quite unlike those in more advanced countries. A point that seems not to be recognized in industry discussions of financial deregulation is that Canada is unique in not having effective legislation on mergers. We could end up with -- and given our record to date, we would end up with -- a few financial conglomerates who have bought up most of the competition, closed down some of their current activities, and restricted choice on price, service innovations and so on. One day we may look up

from the petty disputes over turf to discover that all the ground is owned by a single conglomerate.

The Green Paper provides a reasonably balanced look at the issue of concentration in the financial industry. It acknowledges the risks of higher concentration; but in the end, it leaves the impression that the federal government does not consider it a major problem. It appears to take the view that requiring Ministerial approval for mergers and transfers of control of financial institutions (including financial holding companies) is sufficient to prevent excessive concentration.

The Consumers' Association of Canada disagrees with this view. To quote CAC(Ontario)'s submission to the Dupré Commission:

CAC is intrinsically opposed to the splendid isolation version of the "four pillars" model, a version which might be better called the "four pastures" model . . .

At the other extreme, CAC is also opposed to the "might-is-right" use of corporate power that results in the dominance of the most powerful corporate conglomerate which deprives the consumer of market choice.

Given the record of Canada's toothless merger and monopoly laws, this is a real concern. We therefore favour measures to cut back severely on ownership dominance and on interlocking directorates while favouring inter-form competition with new services which reduce monopoly within each pasture. (pages 8-9)

Financial deregulation or regulatory reform should not be considered in isolation from the necessity of reforming the Combines Investigation Act, and in particular, of strengthening that Act's merger provisions. CAC has made its views on how this should be accomplished to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, so we do not propose to elaborate on them here. Suffice it to say that Canada needs effective competition legislation to prevent those types of mergers which harm the economy -- and it needs it now.

Most of the existing financial institutions stand a better chance of continued existence under deregulation with a new law on mergers. Without it, we will be deregulating into an environment where raw economic power overwhelms all else -- including the public interest in an efficient economy. When business needs to borrow or to invest, there will be even fewer financial institutions with which to bargain.

We therefore recommend

THAT the federal government give the highest possible priority to the introduction of legislation to strengthen the Combines Investigation Act, recognizing that effective merger law is an essential corollary to restructuring in the financial industry.

B. Consumer Protection: Dispersal of Ownership

All too often we have seen major financial institutions fail because the principal owners have used the assets to their own advantage. CAC is very concerned that the temptations of self-dealing and conflict of interest will be heightened in the re-structured financial industry that is emerging. The Green Paper recognizes that problem but shies away from proposing limits on ownership of non-bank financial institutions similar to the 10 per cent rule now applied only to banks.

Some in the industry have argued that the 10 per cent rule would be "disruptive". Of course it would -- it would disrupt precisely the non-arm's-length transactions which need to be stopped if the financial sector is to serve its customers and the economy instead of tempting the "financial flippers" and "merger magicians" to finance paper take-overs with other people's money. The Green Paper gives remarkably short shrift to the issue of ownership limits; and CAC is very disappointed that the federal government appears to have

accepted the "disruption" argument:

With respect to the ownership of financial institutions, the government's view is that while restrictions limiting individual share-holdings to 10 per cent have helped to minimize the potential for self-dealing in the banking industry, they are not the only method of achieving such an objective. Strict controls on self-dealing can accomplish the same thing. It is therefore not the government's intention to propose a retroactive restructuring of the ownership of non-bank financial institutions. Such a policy would waste effort and inhibit managerial innovativeness and efficiency, without being essential to the achievement of public policy goals. (page 4)

. . . the government views the disruptions involved in requiring diversified ownership of financial institutions to be counter-productive. (page 35)

CAC realizes that ownership limits do not necessarily alleviate all conflicts of interest and self-dealing. Interlocking directorships between banks and their main corporate customers have virtually institutionalized a form of conflict of interest and insider dealing in that sector, and the same potential exists in other institutions. We are pleased to see that the federal government will examine this practice in its next review of the Bank Act as well as in the current review of legislation on non-bank institutions. However, as the Green Paper itself acknowledges, the 10 per cent rule in the banking sector has protected consumers from the consequences of some of the worst kinds of abuse.

CAC also recognizes that requiring widely dispersed ownership does not eliminate the need for a measure of government surveillance and regulation of the financial industry. For example, CAC has argued for increased supervisory powers for the Canada Deposit Insurance Corporation (see Appendix B). Nor, however, does the reverse hold true. CAC cannot accept the Green Paper's premise that

stepped-up regulation and enforcement render ownership limits unnecessary.

Several of the government's proposals have merit. For example, CAC supports the prohibition of tied-selling in networking arrangements among financial institutions. We also support the proposal for regular and simultaneous reviews of all federal legislation governing financial institutions. This should permit up-dating of legislation to deal with new developments, especially as they affect consumers. We also find promising the possibility of increased disclosure requirements -- though clearly, the utility of disclosure depends on the type and format of information required.

The proposals for a Financial Conflicts of Interest Office and for a consolidated supervisory body for all federally-regulated financial institutions are not, in and of themselves, without merit. However, we would stress that they appear to be essentially post facto methods of handling self-dealing and conflicts of interest. And in this sense, we feel depositors would be justified in fearing more of what we too often have now: serious investigations when it is too late, investigations which fail to find any assets in a trust company (or other non-bank financial institution) gutted through non-arm's-length transactions.

We find especially unconvincing the proposal to deal with conflicts of interest and unauthorized information transfers by requiring the creation of "Chinese Walls". At the risk of seeming overly facetious, we note that the Great Wall of China is admired not so much for its effectiveness as for its magnitude -- and the

marvel is that so many workers could be marshalled to construct and maintain it. And modern technology has rendered it far from impenetrable.

Whatever the individual merits of the government's proposals for banning self-dealing and controlling conflicts of interest through regulatory means, taken together they are not an adequate substitute for extending the 10 per cent ownership rule to non-bank financial institutions. Indeed, we hope the government will consider an even lower limit of 5 per cent for all financial institutions. In CAC's opinion, requiring wide dispersal of ownership is the essential basis for an effective policy to protect consumers of financial services -- and to encourage consumer confidence in the financial system.

We therefore recommend

THAT the federal government extend the 10 per cent ownership rule to all financial institutions; and that it give consideration to lowering the limit to 5 per cent. In order to stimulate competition from new entrants, limited-time exemptions up to ten years should be considered for truly new entrants.

C. Consumer Protection: Deposit and Policy-holder Insurance

The Green Paper notes that an important method of protecting consumers of financial services and of encouraging public confidence in financial institutions is to provide investors and savers with some guarantee that all or part of their funds will be reimbursed in the event an institution fails. However, the Green Paper, while discussing deposit insurance, makes no specific proposals pending the government's consideration of the report of the Wyman private sector review of the Canada Deposit Insurance Corporation. Somewhat

similarly, while briefly raising the issue of policy-holder protection in the event of insurance company failures, it makes no specific proposals pending the outcome of deliberations involving industry and provincial governments.

CAC expressed its views on the importance of deposit insurance in a letter from National President Sally Hall to Mr. W. R. Wyman in March 1985. It is reproduced in Appendix B.

In addition, delegates to CAC's National Annual Meeting in Saskatoon in June 1985 adopted a resolution calling for the removal of the current five-year requirement on the insurability of all existing and new instruments offered by members of the Canada Deposit Insurance Corporation (see Appendix C).

Delegates to our 1985 Annual Meeting also adopted a resolution calling for creation of a "Solvency Guaranteed Fund" insurance programme covering all types of instruments sold by insurance companies (see Appendix D).

CAC considers such protection for depositors and insurance policy-holders to be essential. While strict ownership limits should significantly reduce the number of failures of financial institutions due to self-dealing and conflicts of interest, consumers still need protection in the event that failures do occur.

We therefore recommend

THAT the federal government consider a strengthened deposit insurance system and the creation of similar protection for insurance company policy-holders to be integral parts of its regulatory reform in the financial industry.

VI. CONCLUSION

The profit motive has been strong enough to create holes in the legal fences which have separated the four pastures and the regulators are now hastening to catch up with reality. If the federal government is firm enough in its resolve to set up a framework which has efficiency as a goal and which rewards excellence, consumers will benefit directly from lower charges and new types of services, and indirectly from better functioning capital markets in a more flexible economy. Consumer confidence in the financial system can only increase as a result.

Yet all of this can be lost in waves of unproductive mergers and take-overs, and in institutional failures brought on by self-dealing and conflict of interest abuses. A strengthened competition law is an immediate necessity. In fact, it would be prudent to proscribe all mergers and take-overs in the financial sector involving joint assets of over \$100 million until deregulation can take place within a framework which encourages competitive excellence. A requirement for dispersal of ownership in the financial industry is also, in CAC's view, a necessity. It is the essential basis for a policy of protecting consumers from abusive practices. It is necessary, but not sufficient. Consumers of financial services also need other protections, including some of those proposed in the Green Paper, as well as improved deposit insurance and similar protection for insurance policy-holders.

APPENDIX A: WHERE WILL ONE-STOP?: OBSERVATIONS ON THE FINANCIAL SUPERMARKET

The government recognizes that the proposed changes would make it easier for non-bank financial institutions to provide "one-stop shopping". This should be interpreted, however, as facilitating such a trend, not promoting it. The government is confident that a sufficient variety of choice will continue to exist for those who wish to diversify their sources of financial services. (Green Paper, p. 4)

Some of those who are now discussing one-stop financial services seem to think it is the inevitable wave of the future which will sweep away all before it. This is economically naive for two reasons. First, a one-stop financial supermarket crashes squarely into an irreconcilable conflict. The conflict was exemplified in the 1964 investigation into Trading in the Shares of Windfall Oil and Mines (the Kelley Report) and expanded upon in the submission by Lawson Hunter, the Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act, to the Dey Commission in Ontario (1984, page 54):

An agent must conduct himself so that the interest of the person in whose behalf he is acting is not brought into conflict with his personal interest. An agent may not make for himself any deal which could have been made for his principal within the scope of the principal's instructions An agent must disclose to the principal any fact known to the agent which would be likely to operate on the principal's judgement. An agent may not, in connection with his principal's business, make a secret profit for himself.

As an example, we can think of a real estate agent who recommends a mortgage with another branch of the one-stop conglomerate when the customer would get a better rate or better service elsewhere. How much more squarely could the conglomerate interest conflict with the interest of the principal? The same inbuilt conflict can occur between any pair of institutions under the one-stop umbrella. Indeed, a large part of the extra profit to be made by the one-stop supermarket is to be made from cross-referrals which

embody this irreconcilable conflict. Is this any reason for customers to line up at the one-stop financial supermarket?

The conflict of interest is related to the second reason why it would be naive to expect one-stop seller to sweep away all those who occupy the historic pastures. Many of these existing institutions can be likened to "boutique" sellers in that they specialize in one financial line (in the trust business or in the brokerage business, for example). As long as there are economic advantages to specialization (such as independence of advice or timeliness of information), then sophisticated consumers will continue to shop there for the lower price or better service. The upshot is that naive consumers will fail to shop around for better rates or services and will accept the referral from one part of the one-stop financial supermarket to another, while more experienced or astute customers will use the boutique whenever that is best. The number of consumers using the one-stop option may well be large (because, according to current research, consumers underestimate the magnitude of dispersion among prices in any market). Yet the dollar value of the business going to the one-stop seller will be considerably smaller since those with larger sums find it worthwhile to invest their time to become more astute. Data from the Survey of Personal Financial Management in Canada (June-July, 1984) show that of 556 adults with household income below \$35,000, only 30 per cent did not like the idea of one-stop financial shopping. For the 312 with household income above \$35,000 the portion not liking the idea was 46 per cent. Economics and United States experience both argue for considerable re-organization of the industry, but not for complete domination by one-stop sellers.

APPENDIX B

**Consumers'
Association
of Canada**

**Association
des consommateurs
du Canada**

National Office • Siège social

801-251 Laurier Avenue West,
Ottawa, Ontario K1P 5J6
Telephone (613) 232-9661

Publishers of Canadian Consumer and Le consommateur canadien

March 15, 1985

Mr. W.R. Wyman
Chairman
CDIC Committee
Minister of State
Department of Finance Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0G5

Dear Mr. Wyman:

The Consumers' Association of Canada (CAC) understands the primary objective of the Canadian Deposit Insurance Corporation (CDIC) to be the protection of depositors against loss of their deposits because of the bankruptcy of a member institution.

We are concerned that this objective is not being met as effectively as it ought to be; and we would like to take this opportunity to recommend several improvements.

It is our view that the deposit insurance ceiling should be raised from \$60,000 to \$100,000. Currently depositors are, often unknowingly, being denied insurance coverage for a substantial portion of their assets. The recent bankruptcy of Pioneer Trust has left some 1800 depositors facing substantial losses; this is only one example of several that might be cited. The effect of this failure on the part of the CDIC to protect depositors adequately has left them in the position of having to depend on their respective provincial governments to pressure CDIC to extend additional coverage on a case by case basis. This is an arbitrary situation which must be rectified.

The deposit insurance limit has been \$100,000 in the United States since 1978. Canadian savings rates are double that of Americans, and Canadian participation rates in tax deferred retirement savings plans are more than double the rates in the United States. Thus \$100,000 strikes us as being a conservative figure in such circumstances.

Consideration should also be given to allowing depositors with accumulated assets in excess of \$100,000 in a member institution the opportunity to purchase, on a voluntary basis, private insurance coverage. This option would require addressing ~~the~~ primary problem which has been the use of trust company assets to the advantage of the company's principal owners. The appropriate insurance premium would change every time the owners change, making it exceptionally difficult to assess that premium. As long as transactions which are not at arms length are permitted, it may well be impossible for the individual depositor or insurer to keep track of ownership changes and to estimate the degree of risk.

In our view, the ability to make an informed judgment of relative institutional risk would be greatly enhanced if recent changes made in the United States were followed. The Crime Control Act of 1984 and the Criminal Fines Enforcement Act of the same year together have the effect of greatly increasing the supervisory power of the Federal Deposit Insurance Corporation.

The effect of legislating similar provisions in Canada would be to give the CDIC, inter alia, the power to remove individual directors for cause and to make directors individually and severally responsible for the actions of the company. To be effective, these provisions would imply the need to increase the staff of the CDIC.

These measures, if implemented, will go far to protect the rights of depositors. The CDIC must also be more aggressive in explaining to depositors both the insurance it provides and the limits to that protection. In particular, CDIC must ensure that member institutions inform depositors whenever investment in non-insured investments is being made and that this be acknowledged by the depositors' signature.

Finally, we urge the Committee, in considering these proposals, to keep in mind that under present legislation the large volume of retirement savings invested in life insurance companies is not protected. We expect that the Committee will wish to consider the need to expand CDIC coverage in this area as well.

Yours sincerely,

Sally Hall
President

mjl

APPENDIX C1985 RESOLUTIONSFINANCIAL SERVICES4. CANADA DEPOSIT INSURANCE

WHEREAS since 1970 at least 12 trust and mortgage companies have gone into receivership, liquidation, or agency wind-down, causing severe losses to their depositors, and

WHEREAS the Canada Deposit Insurance Corporation (C.D.I.C.) does not offer coverage on any instrument (product) having a term longer than five years, and

WHEREAS instruments with terms longer than five years available today include Registered Retirement Income Funds, fixed term annuities, Term Deposits, Registered Home Ownership Savings Plans, Registered Retirement Savings Plans, and

WHEREAS it is estimated that uninsured Income Averaging Annuities (I.A.A.C.'s) issued by Pioneer Trust totalled \$10.5 million, and

WHEREAS Canadians presently hold I.A.A.C.'s with terms of more than five years and such instruments may be the sole life savings of an individual, and

WHEREAS the instrument only, not the application form, is clearly marked, "This is not an insured deposit as defined by the C.D.I.C. Act", and

WHEREAS a study conducted by the Ontario Task Force on Financial Institutions found that 74% of Ontario residents believe that "the money deposited in a trust company is insured so that if the trust company were to go bankrupt you would get at least some of your money back"; therefore

BE IT RESOLVED that the Consumers' Association of Canada request the Parliament of Canada to remove the five-year requirement on the insurability of all existing and new instruments offered by members of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Adopted June, 1985.

APPENDIX D1985 RESOLUTIONSFINANCIAL SERVICES5. SOLVENCY GUARANTEED FUND

- WHEREAS life insurance companies do not have insurance coverage for policy holders when companies go bankrupt, and
- WHEREAS 95% of maturing Registered Retirement Savings Plans are used to purchase annuities from life insurance companies and many Canadians have deposited their sole life savings into such plans, and
- WHEREAS when Paramount Life of Calgary went into liquidation, no other company would take over the liabilities causing the Alberta government to take control, and
- WHEREAS life insurance companies hold \$77.9 billion in assets (11.6%) - the second largest of Canadian financial institutions, and
- WHEREAS there is a growing movement to authorize chartered insurance companies to conduct non-insurance financial activities such as trust, securities, and merchant banking services; therefore,

BE IT RESOLVED that the Consumers' Association of Canada urge the Canadian Parliament and, through its provincial and territorial associations, urge provincial and territorial governments to require the Superintendents of Insurance to develop a "Solvency Guaranteed Fund" insurance program covering all types of instruments sold by insurance companies.

Adopted June, 1985.

APPENDICE « FNCE - 72 »

PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT FEDERAL CONCERNANT LES
PLACEMENTS DE FONDS DE RETRAITE:

REPONSE DE GESTIONNAIRES DE CAISSES DE RETRAITE DU CANADA

fondée sur une enquête effectuée
par Keith P. Ambachtsheer

au nom de

l'Association of Canadian Pension Management
et
de l'Investment Counsel Association of Ontario

FONDEMENT DE LA RÉPONSE

La présente réponse est fondée sur une enquête menée auprès de 50 gestionnaires de caisses de retraite en fiducie au Canada, dont l'actif total s'élève à 89 milliards de dollars. Cet actif représente environ 90 % des avoirs de l'ensemble des caisses de retraite en fiducie du pays.

Dix-sept des gestionnaires sont au service d'un promoteur de régime de pension, dont il gère sur place la caisse de retraite. Collectivement, ceux-ci (et leurs collègues) administrent 42,7 milliards de dollars. On retrouve parmi les promoteurs sept organismes gouvernementaux ou sociétés d'État. Les dix autres sont des employeurs du secteur privé.

Trente-trois gestionnaires représentent des sociétés de placement administrant la caisse de retraite en fiducie de leurs clients. Ces sociétés gèrent les avoirs de caisses de retraite ayant une valeur comptable de 46,2 milliards de dollars et sont très représentatifs tant par région que par type d'entreprises.

La plupart des réponses provenant des deux types de gestionnaires sont présentées collectivement. Cela a été rendu possible en raison du très grand consensus de tous les répondants à l'égard de la pertinence des propositions du gouvernement fédéral.

APERCU DES RÉPONSES

Les réformes proposées ont reçu de puissants appuis. Les gestionnaires de caisses de retraite estiment que l'assouplissement des règles de placement applicables aux régimes de pension serait des plus salutaires à l'économie canadienne en général et à la rentabilité des régimes de retraite offerts par les employeurs en particulier. Ils croient également que l'exercice de la responsabilité fiduciaire tant par les promoteurs de régimes de pension que par les gestionnaires de caisses de retraite s'impose si l'on veut que des fonds soient gérés de manière à répondre aux attentes et à procurer les avantages promis.

Plus précisément, ils reconnaissent (souvent avec enthousiasme et parfois avec une ou deux réserves) le bien-fondé de sept des dix propositions faites par le gouvernement. Ils s'opposent à trois d'entre elles, donnant à entendre que le gouvernement serait sage de les repenser. Les gestionnaires des caisses de retraite ont fait un certain nombre de suggestions sur la façon de mieux traiter les problèmes d'orientation sous-jacents. Bon nombre d'entre eux ont d'ailleurs offert leur aide si de nouvelles consultations devaient avoir lieu.

PROPOSITIONS FAVORABLEMENT ACCUEILLIES

Les propositions suivantes ont été approuvées en principe:

(A diverses reprises, des réserves ont été faites, des questions, posées et des suggestions, formulées. Il en est fait mention dans les réponses à des questions précises posées aux participants à l'enquête. Celles-ci font également l'objet d'une annexe au présent rapport)

- Dans le cadre d'une méthode de gestion prudente, plutôt que d'insister sur des placements donnés faits à partir de caisses de retraite, il faudrait souligner les répercussions des placements sur le niveau de risque des caisses de retraite dans leur ensemble.
- Exiger des déclarations écrites donnant un aperçu des objectifs des caisses de retraite et des méthodes d'investissement conçues pour les atteindre.
- Exiger la création d'un comité de gestion des caisses de retraite qui veillerait à faire observer les méthodes d'investissement établies.
- Exiger la divulgation des renseignements financiers de la caisse de retraite aux cotisants et aux unités de négociation.
- Interdire les placements inopportuns découlant de l'abus de la position de confiance dans laquelle sont placés les promoteurs de régimes de pension et les gestionnaires de caisses de retraite.
- Donner aux caisses de retraite plus de possibilités d'investir dans la petite entreprise.
- Reconnaître qu'il faudrait assouplir la restriction imposée de longue date aux caisses de retraite canadiennes qui ne peuvent diversifier leurs activités en plaçant une partie de leurs fonds à l'étranger.

PROPOSITIONS JUGEES DÉFAVORABLES

Les propositions suivantes ont été considérées comme contraire à l'intérêt des caisses de retraite de l'employeur et de leurs bénéficiaires:

- Exiger que soit faite au Surintendant des assurances une divulgation plus détaillée des placements des caisses de retraite et habilité celui-là à rejeter les évaluations d'actif.
- Exiger des gestionnaires des caisses de retraite qu'ils investissent dans des éléments d'actif précis en respectant les limites de pondération fixées par le ministère des Finances.

- Lier l'assouplissement des restrictions en matière d'investissement étranger aux nouveaux investissements dans le secteur de la petite entreprise.

Vous trouverez dans les pages qui suivent une évaluation des motifs qui ont pu entraîner le rejet de ces propositions. Les gestionnaires proposent des solutions de rechange aux problèmes perçus que les propositions visaient à résoudre.

EXIGENCES SUPPLEMENTAIRES EN CE QUI CONCERNE LA DIVULGATION DES PLACEMENTS ET POUVOIRS DE REGLEMENTATION ELARGIS

Nombreux sont les gestionnaires de caisses de retraite qui estiment que les propositions font ressortir l'ignorance des méthodes de gestion des fonds de pension au Canada. Un aspect de ces propositions--l'obligation de divulguer immédiatement au Surintendant toute transaction dont la valeur dépasse 3 % de l'actif du régime--obligerait certains gestionnaires à être presque constamment en communication téléphonique avec Ottawa.

La supervision des activités de placement des caisses de retraite au Canada est déjà intensive et approfondie. Par exemple, les comités de surveillance des promoteurs de régimes se réunissent à intervalles réguliers, un bon nombre de vérificateurs de ces promoteurs vérifient les livres de leurs clients, l'actuaire du régime est tenu de déposer de près des autorités de réglementation au moins une fois tous les trois ans une évaluation du régime et enfin, les fiduciaires de la société procèdent à leur propre vérification des activités de placement. Les administrateurs des titres exigent que les transactions des actionnaires importants soient rendues publiques. Étant donné ce niveau déjà très élevé de surveillance, les répondants demeurent sceptiques quant à l'avantage de faire rapport de la composition du portefeuille et des transactions au Surintendant des assurances, sans compter qu'il en résulterait beaucoup de dépenses et de frustrations.

Les gestionnaires de caisses de retraite répondent de façon semblable à la suggestion d'habilité le Surintendant des assurances à exclure de l'actif d'un régime de retraite tout avoir dont la valeur ne pourrait être déterminée. Comme on le fait remarquer plus haut, des mesures importantes sont déjà prévues pour que l'actif du plan soit évalué d'une façon raisonnable (voir le paragraphe précédent). Cette proposition obligerait le Surintendant à passer outre aux mesures en vigueur.

Un certain nombre de gestionnaires ont souligné le paradoxe selon lequel le gouvernement encourage d'une part les caisses de retraite à investir dans les petites entreprises et conserve d'autre part le droit d'attribuer une valeur nulle à ces investissements difficiles à évaluer.

Les investisseurs doivent être sensibilisés aux problèmes que devraient normalement régler ces propositions si l'on veut qu'ils contribuent à les

résoudre. Le fondement de ces propositions n'est pas évident. Les gestionnaires de caisses de retraite recommandent fermement qu'elles soient retirées en attendant que soient mieux formulés les problèmes qu'elles sont censées résoudre.

LIMITES DE PONDERATION EN CE QUI CONCERNE LES COMPOSANTES DU PORTEFEUILLE D'ACTIFS

La plupart des gestionnaires de caisses de retraite font des observations sur la contradiction fondamentale entre l'objectif déclaré du gouvernement à l'égard de la déréglementation qui serait instituée par le biais de la responsabilité fiduciaire du promoteur du régime et du gestionnaire de la caisse d'une part, et les propositions concernant les restrictions imposées aux régimes de pension en matière de placements d'autre part. Ils prétendent que cet illogisme aurait forcément un effet négatif sur le rendement des placements des caisses de retraite. Une gestion prudente du portefeuille supposerait des politiques d'investissement très différentes adaptées aux situations. L'imposition de restrictions précises en ce qui concerne la composition du portefeuille ne tiendrait pas compte de cette réalité fondamentale et pourrait ne pas entraîner la prise de décisions prudentes.

Chacune des quatre propositions suivantes pose un problème:

- . L'imposition d'une limite de 5 % sur l'achat de titres de n'importe quelle entreprise individuelle et de ses filiales constituerait une contrainte matérielle aux pratiques d'investissement de quantité de gestionnaires interviewés. L'exemple la plus cité est celui de Bell et de ses filiales dont les obligations et les actions représentent beaucoup plus que 5 % des obligations et des actions en circulation de la société au Canada. Interdire aux caisses de retraite de détenir des titres de ce genre est arbitraire et très inopportun.
- . Malgré que les limites proposées pour les biens immobiliers et les avoirs miniers n'auraient des répercussions que sur une poignée de répondants, l'imposition de telles limites constituerait un mauvais précédent. Si ces limites sont imposées pour des raisons fiscales, il faudrait attaquer directement le problème de front plutôt que sous le couvert de restrictions en ce qui concerne le risque.
- . Interdire les placements en avoirs qui sont effectués en défaut de paiement de l'intérêt tiendrait les caisses de retraite à l'écart d'un secteur offrant parfois d'excellents rendements. Souscrire ce genre de titres peut-être tout à fait compatible avec une gestion prudente de portefeuille. Cette règle nuirait également aux placements dans la petite entreprise où il faut souvent effectuer de nouveaux investissements pour éviter la faillite.

- . L'imposition d'un plafond de 10 % du portefeuille d'actions donnant droit de vote d'une caisse de retraite a fait sourciller les répondants. Une gestion prudente du portefeuille ne devrait-elle pas servir de principe directeur au choix des placements? Si une entreprise est amenée, en gérant prudemment son portefeuille, à posséder plus de 10% des actions donnant droit de vote, qu'il en soit ainsi. Dans une société démocratique, les caisses de retraite en fiducie ne devraient pas avoir moins de droits à cet égard que n'importe quel autre investisseur. L'adoption de la mesure proposée empêcherait pour ainsi dire les grosses caisses de retraite de devenir des actionnaires importants de petites et moyennes entreprises qui ne satisfont pas au critère proposé des 35 millions de dollars.

Les gestionnaires de caisses de retraite croient que ces restrictions sont fondamentalement incompatibles avec la gestion prudente de portefeuille proposée et qu'elles la fausseront. Il ne devrait y avoir aucune restriction en ce qui concerne la pondération. Si des restrictions se révélaient obligatoires, il faudrait qu'elles portent surtout sur le choix des gestionnaires des caisses de retraite en fiducie. Les règles de prudence indiquent que l'actif de ces caisses ne devrait être géré que par des gens compétents. Les promoteurs de régimes de pension devraient peut-être être prêts à prouver qu'ils ont confié la gestion des caisses de retraite à des professionnels.

LE RAPPORT DE DÉPENDANCE ARTIFICIEL ENTRE L'INVESTISSEMENT DANS LA PETITE ENTREPRISE ET LA LIMITE DE 10% IMPOSÉE AUX INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

Il est bien évident, en matière d'investissement, qu'il n'existe absolument aucun rapport entre les placements dans la petite entreprise et l'investissement dans les titres de sociétés et de gouvernements étrangers. Les répondants considèrent comme un compromis politique le rapport entre ces deux secteurs d'investissement établi par le biais de la proposition «3 pour 1».

La plupart d'entre eux, toutefois, ne veulent pas que les choses en restent là. La majorité des professionnels canadiens de l'investissement croient que la proposition «3 pour 1» serait néfaste pour un certain nombre de raisons, et notamment:

- Elle offrira aux exploitants douteux l'occasion d'offrir des produits douteux à des gestionnaires de caisses très désireux d'investir à l'étranger. (De fait, certains gestionnaires de fonds prétendent avoir déjà refusé des offres). La présence de ce type d'exploitants et de produits nuit au secteur tout entier, détruisant les espoirs de spécialistes légitimes qui investissent dans la petite entreprise, et leurs instruments d'investissement. De façon plus générale, le rapport représente un attrape-nigaud qui incitera à recourir aux manigances, aux coups de dé, aux astuces, aux pressions, aux abus, à la corruption, etc.

Bref, cela contredit, en matière d'investissement, la règle de prudence que le gouvernement tente de renforcer.

- Le rapport est injuste. C'est un fait que certaines caisses sont mieux placées que d'autres pour effectuer des placements dans la petite entreprise. Cela peut être simplement dû aux différences entre l'actif des caisses. Pourtant, toutes les caisses pourraient avoir de tout aussi bonnes raisons de vouloir diversifier leurs placements en acquérant des titres étrangers. Une entreprise peut agir selon son jugement alors qu'il n'en vas pas de même pour une autre ce qui rend la proposition fort discriminatoire.
- Le rapport est inutile. Les caisses de retraite investissent déjà suffisamment dans la petite entreprise. En augmentant les placements dans ce secteur, on se retrouverait avec une trop grande quantité d'argent pour trop peu d'investissements légitimes. (D'après notre enquête, cette évaluation pourrait bien se révéler exacte. A l'heure actuelle, 0,8% (719 millions de dollars) des éléments d'actif sont consacrés à cette catégorie de placements. L'objectif à long terme se situerait en moyenne à 3% (2,7 milliards de dollars). En 1986, au moins 200 millions des avoirs des caisses de retraite seraient consacrés aux placements dans la petite entreprise. Tout cet argent occuperait entièrement tous les spécialistes actuels canadiens du capital-risque jusqu'en 1986 et au-delà.)

Les gestionnaires des caisses de retraite recommandent qu'on laisse tomber le rapport proposé entre les investissements étrangers et les placements dans la petite entreprise. Les deux types de placements peuvent aider les caisses de retraite à atteindre leurs objectifs. Les pondérations adaptées à chaque catégorie varieront d'une caisse à l'autre et devraient être faites uniquement selon la méthode de la gestion prudente du portefeuille.

Les gestionnaires de caisses de retraite ne préconisent pas le retrait immédiat et complet de la règle de propriété étrangère des 10 %. Un retrait graduel--en augmentant par exemple le plafond de 2 % par an pendant un certain nombre d'années--diminuerait les effets de la mesure sur les marchés de capitaux et de devises.

Compte tenu des nouvelles données obtenues dans le cadre de cette enquête, la suppression du rapport proposé entre les deux types d'investissements ne saurait être interprétée comme un recul du gouvernement sur cette question particulière. Il s'agirait simplement d'une réaction responsable d'un gouvernement à des données nouvelles.

CONCLUSION

Nous sommes à un carrefour important de l'histoire assez courte et heureuse du secteur de l'investissement des caisses de retraite canadiennes.

La gestion des avoirs d'une valeur comptable de 100 milliards de dollars accumulés d'une manière avisée et productive est très importante pour les promoteurs des régimes canadiens de retraite de l'employeur, les bénéficiaires du régime et l'économie du Canada en général.

Les gestionnaires de caisses de retraite canadiennes se réjouissent de la réforme proposée par le gouvernement fédéral en ce qui concerne les placements des caisses de retraite, ainsi que des nombreuses propositions qui ont été faites. Ils incitent toutefois le gouvernement à étudier plus à fond trois propositions précises citées dans le présent rapport.

ANNEXE

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE EFFECTUÉE AUPRÈS DE REPRÉSENTANTS
DU SECTEUR DES PENSIONS

L'enquête a été effectuée au cours
des deux premières semaines du mois
d'août 1985. M. Keith Ambachtsheer
a lui-même rencontré les 50 personnes
interrogées.

ENQUÊTE EFFECTUÉE AUPRÈS DE REPRÉSENTANTS DU SECTEUR DES PENSIONS:
PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CONCERNANT LES
PLACEMENTS DE FONDS DE RETRAITE

PREAMBULE

Après des années de discussion, le gouvernement fédéral a proposé un certain nombre de mesures concrètes concernant les placements de fonds de retraite canadiens, mesures qu'il se propose de faire adopter par le biais de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu et à la Loi sur les normes des prestations de pension (LNPP). Il a invité les intervenants du milieu à lui faire connaître leurs réactions à ses propositions (dont les principales sont reproduites en annexe); le présent document a été préparé à leur intention.

Le gouvernement fédéral propose d'abolir la notion de titres «admissibles» et «non admissibles», outils primordiaux d'une gestion prudente de placements. Il veut remplacer cette notion par la «gestion prudente du portefeuille» selon laquelle tout placement est autorisé s'il peut être prouvé qu'il est conforme aux règles de prudence applicables à la gestion des investissements.

La grande majorité des intervenants du secteur se sont dits en faveur de la mesure proposée. Par exemple, l'Association canadienne des gestionnaires des fonds de retraite a déjà décidé, par voie de scrutin, d'approuver la «gestion prudente du portefeuille» qu'elle considère comme un mode acceptable de réglementation. Cependant, dans la pratique, cette notion peut donner lieu à plusieurs interprétations.

Dans le supplément au Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada qu'il a publié en juin dernier, le gouvernement fédéral a énoncé les règles devant régir la «gestion prudente du portefeuille». Dans la présente enquête, nous vous demandons si vous acceptez ces propositions ou, dans le cas contraire, nous vous prions de préciser ce qui, à votre avis, vous semblerait plus pertinent.

Les représentants de l'ACGGFR et de l'ACPM ont demandé au gouvernement fédéral d'abolir graduellement cette règle des 10% sur les biens étrangers au début de l'année. Dans le budget du mois de mai, cette disposition a été effectivement supprimée, mais rattachée aux nouveaux placements de fonds de retraite dans des sociétés dont l'actif maximal est de 35 millions de dollars. Plus précisément, pour chaque dollar d'investissement nouveau dans une petite entreprise, il est possible d'investir trois dollars supplémentaires à l'étranger (soit plus que la limite des 10%). L'enquête contient un certain nombre de questions concernant cette proposition budgétaire.

Prenez le temps de parcourir le reste du document; ce faisant, vous vous serez déjà formé une opinion lorsque l'on vous interrogera.

(DANS LA PRÉSENTE VERSION DE L'ENQUÊTE, LES RÉPONSES SUIVENT LA QUESTION. ELLES SONT IMPRIMÉES EN CARACTÈRES GRAS. AU TOTAL, L'ENQUÊTE COMPREND 50 RÉPONSES PROVENANT D'ORGANISMES QUI GÈRENT AU TOTAL 89 MILLIARDS DE DOLLARS DE RÉGIMES DE RETRAITE CANADIENS EN FIDUCIE.)

GESTION PRUDENTE DU PORTEFEUILLE: PROPOSITIONS PERTINENTES

Les propositions portent sur deux grandes questions: la gestion globale des fonds de retraite et les restrictions précises concernant les «placements risqués». C'est dans cet ordre qu'elles sont abordées ci-dessous. Si vous réfutez une proposition, prenez le temps de dire pourquoi et, si possible, de préciser en quoi la proposition gouvernementale pourrait être améliorée.

Avant d'aborder les questions en détail, veuillez indiquer si vous acceptez la notion de «gestion prudente du portefeuille» qui servirait de base à la mise à jour du règlement découlant de la LNPP et visant les placements: OUI...NON...

Si vous n'acceptez pas cette approche globale, quelle solution de rechange proposez-vous?.....

LES PERSONNES INTERROGÉES SE SONT DITES FORTEMENT EN FAVEUR DE L'ADOPTION DE CETTE NOTION DE «GESTION PRUDENTE DU PORTEFEUILLE»: 39 ÉTAIENT EN FAVEUR, QUATRE CONTRE, ET SEPT ONT EXPRIMÉ DES OPINIONS DIVERSES.

DE FAÇON GÉNÉRALE, LES TENANTS DE LA PROPOSITION ESTIMAIENT AVOIR TOUJOURS RESPECTÉ CE PRINCIPE DE GESTION PRUDENTE ET SE DEMANDAIENT POURQUOI ALORS NE PAS LE RECONNAÎTRE OFFICIELLEMENT. DE TOUTE FAÇON, LE RÈGLEMENT EN VIGUEUR EST TROMPEUR PARCE QU'IL EST FACILE DE LE CONTOURNER.

TOUTEFOIS, PRESQUE TOUS LES RÉPONDANTS SE SONT DITS INQUIETS ET SE SONT DEMANDÉS SI LA NOTION DE GESTION PRUDENTE NE SERAIT PAS DÉFORMÉE ET NE S'AVÉRERAIT PAS UN OUTIL MOINS UTILE QUE CELUI DONT ON DISPOSE MAINTENANT SI ELLE DOIT ÊTRE BAFOUÉE PAR LE GOUVERNEMENT QUI IMPOSERAIT DES RESTRICTIONS SUR LA STRUCTURE DIVERSIFIÉE DE L'ACTIF ADMISSIBLES DES FONDS DE RETRAITE EN FIDUCIE.

Vous trouverez ci-dessous une liste des principales propositions. Si vous estimez que l'une d'elles est inopportune, veuillez nous dire comment elle pourrait être améliorée?

Gestion intégrale des fonds de retraite

Pertinente	
Oui	Non

- * Nécessité d'énoncer des règles, des objectifs et des critères de placement conformes à chacune des caisses de retraite.
Dans la négative, veuillez préciser.....

QUARANTE-TROIS PERSONNES INTERROGÉES CROYAIENT QUE CETTE EXIGENCE EST PERTINENTE, CINQ PENSAIENT LE CONTRAIRE, ALORS QUE DEUX ONT EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

LÀ ENCORE, LA MAJORITÉ DES PERSONNES INTERROGÉES ONT ESTIMÉ QU'IL S'AGIT D'UNE RÈGLE NORMALE ET PRUDENTE QUI MÉRITE D'ÊTRE FAVORISÉE. CEPENDANT, ON S'EST INTERROGÉ, À SAVOIR SI LES DOCUMENTS PERTINENTS NE DEVRAIENT PAS ÊTRE PRÉSENTÉS À UN ORGANISME GOUVERNEMENTAL.

- * Nécessité d'établir un «comité de gestion» chargé de faire respecter le règlement. Ce comité devrait comprendre des représentants des gestionnaires des régimes et des cotisants (si la majorité le demande).
Dans la négative, veuillez préciser.....

LES RÉPONSES À LA QUESTION CI-DESSUS ONT ÉTÉ PRESQUE TOUTES LES MÊMES: 41 PERSONNES ÉTAIENT POUR, CINQ CONTRE ET QUATRE ONT EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

C'EST AUX FIDUCIAIRES DU RÉGIME QU'IL CONVIENT DE FAIRE RESPECTER LES RÈGLEMENTS PERTINENTS. LES PERSONNES INTERROGÉES ONT ÉTABLI UNE DISTINCTION MARQUÉE ENTRE UN COMITÉ CHARGÉ DE VEILLER À L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS CONFORMÉMENT AUX OBJECTIFS ET AUX POLITIQUES DU FONDS DE RETRAITE (CE QUI EST PARFAIT) ET UN AUTRE COMITÉ QUI, EN RÉALITÉ, INTERVIENDRAIT DANS LES DÉCISIONS DE PLACEMENTS (CE QUI N'ÉTAIT PAS ACCEPTÉ). UN CERTAIN NOMBRE D'ENTRE ELLES SE SONT DEMANDÉ S'IL SERAIT CONVENABLE QUE DES PARTICIPANTS À UN RÉGIME, SURTOUT S'IL S'AGIT D'UN RÉGIME À PRESTATIONS DÉTERMINÉES, FASSENT PARTIE D'UN COMITÉ DE GESTION OU DE SURVEILLANCE. DANS UN TEL CAS, C'EST LE PROMOTEUR DU RÉGIME QUI ASSUME LES RISQUES LIÉS AUX PLACEMENTS, ET NON LES PARTICIPANTS.

- * Nécessité de divulguer le portefeuille et les opérations annuelles au Surintendant des assurances et au Comité de gestion. Nécessité de divulguer immédiatement les transactions dépassant 3% du fonds.
Dans la négative, veuillez préciser.....

SEULEMENT UNE PERSONNE INTERROGÉE ÉTAIT D'ACCORD, 46 SE SONT DITES CONTRE, ALORS QUE TROIS ONT EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

LA PLUPART DES PERSONNES INTERROGÉES ONT SUPPOSÉ QUE LES AUTEURS DE CETTE PROPOSITION CONCERNANT LA DIVULGATION N'ÉTAIENT PAS AU COURANT DE LA FORTE SURVEILLANCE À LAQUELLE SONT SOUMIS LES RÉGIMES DE RETRAITE EN FIDUCIE. LES GESTIONNAIRES DE PLACEMENTS FONT DÉJÀ RAPPORT DE FAÇON RÉGULIÈRE AUX COMITÉS DE GESTION DES PROMOTEURS DU RÉGIME. QUANT AUX SOCIÉTÉS DÉTENTRICES D'UNE LICENCE DE SYNDIC ET AUX SOCIÉTÉS DÉPOSITAIRES, ELLES SURVEILLENT DÉJÀ LES TRANSACTIONS RELATIVES AUX FONDS DE RETRAITE. DE NOMBREUX VÉRIFICATEURS ET PROMOTEURS DE RÉGIMES EFFECTUENT DÉJÀ LA VÉRIFICATION DES FONDS DE RETRAITE.

QUANT AUX ACTUAIRES, ILS DOIVENT AUSSI PRÉSENTER DES CERTIFICATS D'ÉVALUATION DES RÉGIMES AUX ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION AU MOINS UNE FOIS TOUS LES TROIS ANS. DE LEUR CÔTÉ, LES COMMISSIONS PROVINCIALES DE VALEURS MOBILIÈRES EXIGENT LA DIVULGATION DES TRANSACTIONS INTERNES.

CELA DIT, LES EXIGENCES PROPOSÉES NE SEMBLANT PAS RÉPONDRE À UN BUT PRÉCIS, ELLES SERAIENT SOURCE DE GRANDE CONFUSION ET DE DÉPENSES ET N'AURAIENT AUCUNE CRÉDIBILITÉ CHEZ LES INTERVENANTS. (QUI, EN RÉALITÉ, EXAMINERAIT LA MONTAGNE DE DOCUMENTS QUI EN RÉSULTERAIENT)?

MAIS QUEL EST LE MOTIF SOUS-JACENT À CES PROPOSITIONS? UNE FOIS COMPRIS PAR LES INVESTISSEURS, ON POURRA PEUT-ÊTRE TROUVER UNE SOLUTION CONVENABLE AU PROBLÈME.

- * Nécessité de divulguer l'état financier d'un régime aux participants ou à leurs mandataires autorisés.
Dans la négative, veuillez précisez.....

44 PERSONNES INTERROGÉES SE SONT DITES D'ACCORD, UNE NE L'ÉTAIT PAS ET CINQ ONT EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

UN CERTAIN NOMBRE SE SONT INTERROGÉES SUR LES MODALITÉS QUE NÉCESSITERAIT UNE TELLE DIVULGATION DANS LE CAS DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES. ON A CITÉ EN EXEMPLE LES DISCUSSIONS QUI SE TIENNENT ACTUELLEMENT CONCERNANT UNE PROPOSITION FAITE PAR LES COMPTABLES, À SAVOIR QUE «L'ESTIMATION LA PLUS APPROXIMATIVE» DU PASSIF DU RÉGIME DEVRAIT ÊTRE DIVULGUÉE. DEPUIS TOUJOURS, SEULE L'ESTIMATION LA PLUS PRUDENTE DU PASSIF FAITE PAR LES ACTUAIRES A ÉTÉ CONNUE. QUELLES DONNÉES DEVRAIENT ÊTRE DIVULGUÉES AUX COTISANTS ET COMMENT DEVRAIENT-ELLES LEUR ÊTRE EXPLIQUÉES?

- * Pouvoir conféré au Surintendant des assurances qui serait autorisé à exclure l'actif du plan d'évaluation si la valeur «ne peut être déterminée sur-le-champ».
Dans la négative, veuillez préciser.....

QUATRE PERSONNES INTERROGÉES SE SONT DITES D'ACCORD, 40 CONTRE ET SIX ONT EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

LA RÉPONSE À LA QUESTION CI-DESSUS CORRESPOND ESSENTIELLEMENT À CELLE CONCERNANT LA NÉCESSITÉ DE DIVULGUER LE PORTEFEUILLE ET LES OPÉRATIONS. L'ACTIF DES CAISSES DE RETRAITE AUJOURD'HUI EST DÉJÀ SOUMIS À L'EXAMEN DES COMITÉS DE GESTION DES PROMOTEURS DU RÉGIME, DES VÉRIFICATEURS, DES ACTUAIRES ET DES PRINCIPAUX SYNDICS ET DÉPOSITAIRES DU RÉGIME. QU'EST-CE-QUE LE SURINTENDANT DES ASSURANCES (AVEC TOUT LE RESPECT QU'ON LUI DOIT) POURRAIT FAIRE DE PLUS EN EXAMINANT LA VALEUR DE L'ACTIF DU RÉGIME?

L'AUTRE QUESTION SOULEVÉE À QUELQUES REPRISES A ÉTÉ QUE CETTE PROPOSITION, SI ELLE ÉTAIT ADOPTÉE, VIENDRAIT CONSIDÉRABLEMENT CONTRECARRER LES EFFORTS DU GOUVERNEMENT QUI CHERCHE À INCITER LES GESTIONNAIRES DE CAISSES DE RETRAITE À INVESTIR DAVANTAGE DANS LA PETITE ENTREPRISE CANADIENNE.

- * Renforcement des règlements concernant les transactions intéressées et les conflits d'intérêts.

Dans la négative, veuillez préciser.....

TRENTE-NEUF PERSONNES INTERROGÉES SE SONT DITES D'ACCORD, DEUX ÉTAIENT CONTRE ET NEUF ONT EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

IL RESSORT ICI QUE TOUS ÉTAIENT EN FAVEUR D'UNE GESTION DE L'ACTIF DES CAISSES DE RETRAITE EN FIDUCIE LIBRE DE TOUTE TRANSACTION INTÉRESSÉE ET DE RÈGLES INOPORTUNES. BEAUCOUP SE SONT INTERROGÉS SUR LES MOTIFS PRÉCIS DU GOUVERNEMENT. LA MAJORITÉ ÉTAIT EN FAVEUR DE L'AUTO-RÈGLEMENTATION. LA FINANCIAL ANALYSTS FEDERATION, PAR EXEMPLE, A DÉJÀ ADOPTÉ UN CODE DÉONTOLOGIQUE. LA COMMISSION DES VALEURS MOBILIÈRES DE L'ONTARIO EXIGE, ENTRE AUTRES MODALITÉS D'INSCRIPTION, QUE LES CONSEILLERS EN PLACEMENTS AIENT UN CODE DÉONTOLOGIQUE ÉCRIT. CES MÉTHODES DOIVENT ÊTRE ENCOURAGÉES ET NON MISES DE CÔTÉ. PAS LA PEINE DE RÉINVENTER LE MONDE!

UN CERTAIN NOMBRE DE PERSONNES INTERROGÉES ONT FAIT REMARQUER QU'IL POURRAIT ÊTRE REGRETTABLE QUE TOUTES LES TRANSACTIONS ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE ET LES SOCIÉTÉS PROMOTRICES OU GESTIONNAIRES SOIENT INTERDITES. L'ACHAT ET LA VENTE D'HYPOTHÈQUES, DE BIENS IMMOBILIERS, D'AVOIR MINIERS ET MÊME DE TITRES ÉMIS PAR LA FIRME MÊME, ENTRE LE RÉGIME DE RETRAITE ET LA FIRME POURRAIENT TRÈS BIEN SERVIR LES INTÉRÊTS DU RÉGIME.

Restrictions précises concernant les risques

Avant d'aborder les propositions précises, il faut se demander de façon générale s'il convient d'adopter à la fois une «gestion prudente du portefeuille» tout en respectant certaines restrictions précises concernant le même portefeuille. Croyez-vous que les deux propositions soient logiques? OUI... NON...

DEUX PERSONNES INTERROGÉES ONT DIT QUE OUI, 42 NON, SIX ONT ÉMIS DES RÉSERVES.

LA MAJORITÉ A ESTIMÉ QUE LA GESTION PRUDENTE DU PORTEFEUILLE N'AVAIT DE SENS QUE DANS UN CONTEXTE PRÉCIS. PAR CONSÉQUENT, IL EST INUTILE DE TENTER DE TRADUIRE CETTE NOTION EN UNE LOI ASSORTIE DE RESTRICTIONS SUR LA STRUCTURE DU PORTEFEUILLE APPLICABLE À TOUS LES RÉGIMES DE RETAIRTE. LES PERSONNES INTERROGÉES ONT EN OUTRE ESTIMÉ QUE LA «GESTION PRUDENTE DU PORTEFEUILLE» DEVAIT FAIRE APPEL À LA FOIS À L'EXPERTISE DE SPÉCIALISTES ET À L'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE. IL S'ENSUIT DONC QUE TOUTE RESTRICTION CONCERNANT LES PLACEMENTS DANS UN FONDS DE RETRAITE DEVAIT METTRE L'ACCENT SUR UNE GESTION QUALITATIVE DES PLACEMENTS ET NON SUR DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES.

UN GRAVE PROBLÈME TECHNIQUE CONCERNANT LES RESTRICTIONS QUANTITATIVES DANS L'ENSEMBLE DU FONDS DE RETRAITE PROVIENT DU FAIT QUE NOMBRE DES GRANDS RÉGIMES DE RETRAITE DU CANADA SONT ACTUELLEMENT GÉRÉS PAR PLUS D'UN GESTIONNAIRE DE PLACEMENTS. PAR CONSÉQUENT, LA PLUPART DE CES GESTIONNAIRES GÈRENT DES ACTIFS DE RETRAITE POUR PLUS D'UN RÉGIME DE RETRAITE. L'EXISTENCE DE RESTRICTIONS QUANTITATIVES OBLIGERAIT LA CRÉATION DE SYSTÈMES DE SURVEILLANCE SOPHISTIQUÉ ET FORT COÛTEUX.

Pertinent
Oui Non

- * Limite de 5% sur les titres d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises lié.
Dans la négative, veuillez préciser.....

TROIS PERSONNES INTERROGÉES ONT DIT QUE CETTE LIMITE ÉTAIT PERTINENTE, 46 ONT DIT LE CONTRAIRE ET UNE PERSONNE A EXPRIMÉ DES RÉSERVES.

BIEN QUE CERTAINES PERSONNES SE SOIENT OPPOSÉES À CETTE PROPOSITION SIMPLEMENT PAR PRINCIPE, NOMBRE D'ENTRE ELLES L'ONT FAIT AUSSI PARCE QUE CETTE LIMITE, DANS LES FAITS, MODIFIERAIT LEURS RÈGLES ACTUELLES DE PLACEMENT QU'ELLES ESTIMENT ÊTRE D'UNE GRANDE PRUDENCE. LE CAS LE PLUS ÉVIDENT QUI A ÉTÉ CITÉ A ÉTÉ CELUI DE LA BELL ENTREPRISES; CETTE SOCIÉTÉ ET SES SOCIÉTÉS AFFILIÉES COMPTENT ENVIRON 15% DES ACTIONS INSCRITES À L'INDICE DES 300 DE LA BOURSE DE TORONTO ET UNE PROPORTION SEMBLABLE DES ACTIONS DE SOCIÉTÉS EXTRAORDINAIRES. TOUTE RESTRICTION QUI NE PERMETTRAIT PAS DE DÉTENIR L'ÉQUIVALENT, SUR LE MARCHÉ, DE CES TITRES DANS DES RÉGIMES DE RETRAITE POURRAIT, ÊTRE CAUSE D'IMPRUDENCE!

- * Limite de 25% sur les biens immobiliers et les avoirs miniers, de 15% sur les seuls avoirs miniers, de 5% sur toute partie d'un bien immobilier.
Dans la négative, veuillez préciser.....

TROIS RÉPONDANTS ONT APPROUVÉ CETTE RESTRICTION, 30 S'Y SONT OPPOSÉS ET 17 ONT FAIT DES RÉSERVES.

EN RÉALITÉ, SI CETTE RÈGLE ÉTAIT ADOPTÉE AUJOURD'HUI, ELLE NE VISERAIT QUE PEU DE FONDS DE RETRAITE. L'IMPOSITION D'UNE RESTRICTION QUANTITATIVE À SE SECTEUR EST UN PRÉCÉDENT NÉFASTE.

SI, D'UNE PART, CES PROPOSITIONS VISENT À EMPÊCHER LES CAISSES EXONÉRÉES D'IMPÔTS DE POSSÉDER DES ÉLÉMENTS D'ACTIF QUI PRODUISENT DES REVENUS QUI SÉRAIENT ASSUJETTIS À L'IMPÔT S'ILS ÉTAIENT POSSÉDÉS PAR DES INVESTISSEURS IMPOSABLES, CE N'EST PAS UNE BONNE FAÇON DE S'Y PRENDRE. SI, D'AUTRE PART, LE PROBLÈME DÉCOULE DE L'ÉVASION FISCALE, IL FAUT L'ATTAQUER DE FRONT ET NON SOUS LE COUVERT DE CONTRAINTES IMPOSÉES RELATIVEMENT AUX RISQUES QUE PEUVENT PRENDRE LES CAISSES DE RETRAITE.

- * Aucun nouveau placement en avoirs qui sont en défaut de paiement de l'intérêt ou du principal.
Dans la négative, veuillez préciser.....

CINQ RÉPONDANTS ONT APPROUVÉ CETTE RESTRICTION, 36 S'Y SONT OPPOSÉS ET NEUF ONT FAIT DES RÉSERVES.

UNE FOIS LE DÉFAUT DE PAIEMENT DÉCLARÉ, LA MAJEURE PARTIE DU RISQUE DE PLACEMENT QUE SUPPOSE CE TYPE DE VALEURS N'EXISTE PLUS. IL S'AGIT BIEN SOUVENT DE PLACEMENTS À HAUT RENDEMENT. ON PEUT RESPECTER LES RÈGLES DE GESTION PRUDENTE DU PORTEFEUILLE EN ACHETANT DE PETITES QUANTITÉS D'ÉLÉMENTS D'ACTIF DE CETTE CATÉGORIE.

L'APPLICATION DE CETTE RÈGLE NUIRAIT À L'INVESTISSEMENT DANS LES PETITES ENTREPRISES OÙ L'ON A SOUVENT BESOIN DE CAPITAUX SUPPLÉMENTAIRES POUR ÉVITER LA FAILLITE.

- * L'imposition d'une limite de 10 % applicable aux actions avec droit de vote de toute société (des exceptions pouvant être négociées)
Dans la négative, veuillez préciser.....

SIX RÉPONDANTS ONT ACCEPTÉ CETTE RÈGLE, 38 S'Y SONT OPPOSÉS ET SIX ONT FAIT DES RÉSERVES.

LE PLUS SOUVENT, LES RÉPONDANTS ESTIMENT QUE LA RÈGLE DE LA GESTION PRUDENTE DU PORTEFEUILLE DEVRAIT ÊTRE LE SEUL GUIDE. SI ELLE CONTRIBUE À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE POSITION DE PLACEMENT QUI SUPPOSE LA DÉTENTION D'UN LOT D' ACTIONS AVEC DROIT DE VOTE QUI EST SUPÉRIEUR À 10 %, SOIT. A CET ÉGARD, LES FIDUCIAIRES DES CAISSES DE RETRAITE NE DEVRAIENT PAS AVOIR MOINS DE DROITS QUE N'EN A TOUTE AUTRE ENTITÉ JURIDIQUE.

LES GESTIONNAIRES DE CAISSES DE RETRAITE VALANT PLUSIEURS MILLIARDS DE DOLLARS SOULIGNENT QU'IL LEUR SERAIT IMPOSSIBLE DE PARTICIPER DE FAÇON VALABLE À LA PLUPART DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES SI CETTE RESTRICTION LEUR ÉTAIT IMPOSÉE. L'IMPOSITION ÉVENTUELLE D'UNE LIMITE DE 30 % À TOUTES LES ENTREPRISES RELATIVEMENT PETITES (DONT L'ACTIF EST INFÉRIEUR À 35 MILLIONS DE DOLLARS) N'EST QUE PEU RÉCONFORTANTE.

- * Les règles proposées influenceront-elles sur votre politique de placement?
OUI... NON...
Dans l'affirmative, veuillez préciser de quelle manière.....

QUARANTE-TROIS RÉPONDANTS ONT COCHÉ OUI, SIX ONT COCHÉ NON ET UN A FAIT DES RÉSERVES.

LES QUARANTE-TROIS RÉPONDANTS ESTIMENT PRESQUE TOUS QUE LES RESTRICTIONS QUANTITATIVES AURONT DES RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES SUR LE RENDEMENT DE LA CAISSE

DE RETRAITE. DE NOMBREUX RÉPONDANTS ESTIMENT AUSSI QUE LES NOUVELLES EXIGENCES EN MATIÈRE DE DIVULGATION SONT COÛTEUSES ET INUTILES ET NUIRONT VRAISEMBLABLEMENT À LEUR FONCTIONNEMENT.

PROPOSITION RELATIVE AU PLACEMENT DES PETITES ENTREPRISES ET À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE

Appropriée
Oui Non

- * Permission de créer des sociétés de placement dans la petite entreprise ou des associations limitées de placement dans la petite entreprise ou les deux sans aucune restriction, et ce, pour faciliter les placements de caisses de retraite dans de petites et moyennes entreprises détenues par des intérêts canadiens.
Dans la négative, veuillez préciser.....

QUARANTE-SEPT RÉPONDANTS ONT APPROUVÉ CETTE PROPOSITION, UN S'Y EST OPPOSÉ ET DEUX ONT FAIT DES RÉSERVES.

ON A ACCUEILLI TRÈS FAVORABLEMENT LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT VISANT À METTRE UN CAPITAL DE RISQUE À LA DISPOSITION DE LA PETITE ENTREPRISE AU CANADA. LA SUPPRESSION D'EMPÊCHEMENTS RÉGLEMENTAIRES VISANT LES CAISSES DE RETRAITE EST BIENVENUE. IL A ÉTÉ PROPOSÉ D'ÉLARGIR LES TYPES DE STRUCTURE AUTORISÉS POUR INCLURE, PAR EXEMPLE, LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE.

- * Imposition d'une limite d'actif de 35 millions de dollars aux petites et moyennes entreprises admissibles détenues par des intérêts canadiens.
Dans la négative, veuillez préciser.....

VINGT RÉPONDANTS ONT ESTIMÉ QUE LA LIMITE SERAIT ASSEZ JUSTE, 11 ONT DÉCLARÉ QU'ELLE ÉTAIT MAL CHOISIE ET LES 19 AUTRES ONT FAIT DES RÉSERVES OU NE SE SONT PAS PRONONCÉS.

UN CERTAIN NOMBRE DE RÉPONDANTS ESTIMENT QUE C'EST UNE ERREUR QUE DE NE VISER QUE LES SOCIÉTÉS RELATIVEMENT PETITES (SELON LEURS NORMES). CERTAINS PROPOSENT AUSSI D'INDEXER LE PLAFOND DE 35 MILLIONS DE DOLLARS. D'AUTRES ESTIMENT QU'IL PEUT ÊTRE TRÈS TROMPEUR DE NE CONSIDÉRER QUE LA VALEUR DE L'ACTIF.

- * Rapport proposé entre la part de nouveaux investissements dans la petite et la moyenne entreprise et une augmentation au titre de la règle des 10% applicable à la propriété étrangère (par exemple 1 \$: 3 \$).
Dans la négative, veuillez préciser.....

DEUX RÉPONDANTS ESTIMENT QUE LE RAPPORT PROPOSÉ CONVIENT BIEN, 41 ESTIMENT QUE NON ET SEPT FONT DES RÉSERVES.

TOUT EN LOUANT LES EFFORTS DU GOUVERNEMENT QUI CHERCHE À INTENSIFIER L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DE LA PETITE ENTREPRISE, LA PLUPART DES RÉPONDANTS SE DISENT INQUIETS DE CETTE INITIATIVE EN PARTICULIER. L'OBJECTION LA PLUS FRÉQUENTE EST QUE, MALGRÉ LES INTENTIONS LOUABLES DU GOUVERNEMENT, CE RAPPORT DE DÉPENDANCE SE RÉPERCUTERAIT SUR LE GOUVERNEMENT ET SUR LE MARCHÉ. UN CERTAIN NOMBRE DE GESTIONNAIRES DISENT AVOIR ÉTÉ PRESSENTIS PAR DES EXPLOITANTS DOUTEUX QUI LEUR ONT OFFERT DES PRODUITS DOUTEUX. D'AUTRES ESTIMENT QUE LE RAPPORT DE DÉPENDANCE PROPOSÉ CONTREDIT LA RÈGLE DE PRUDENCE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT ET INCITE PLUTÔT À RECOURIR AUX MANIGANCES, AUX COUPS DE DÉS, AUX ASTUCES, AUX PRESSIONS, AUX ABUS, À LA CORRUPTION.

ENFIN, D'AUTRES GESTIONNAIRES ESTIMENT QUE LE RAPPORT N'EST PAS NÉCESSAIRE, QUE LA CIRCULATION DES FONDS DE RETRAITE EST DÉJÀ AUSSI IMPORTANTE QUE LA PRUDENCE LE PERMET ET QUE SI LEUR FLOT S'INTENSIFIAIT, CET APPORT MONÉTAIRE TROP MASSIF CHASSERAIT DE LÉGITIMES INVESTISSEURS DÉJÀ TROP RARES. EN OUTRE, IL N'EST PAS JUSTE QUE SEULES LES CAISSES QUI PEUVENT INVESTIR DE L'ARGENT DANS LA PETITE ENTREPRISE OBTIENNENT DES AUGMENTATIONS DE LEUR POURCENTAGE DE PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE. CES AUGMENTATIONS DEVRAIENT ÊTRE OFFERTES UNIFORMÉMENT À TOUTES LES CAISSES.

- * Investissement actuel dans la petite et moyenne entreprise admissible et détenue par des intérêts canadiens (veuillez indiquer le montant):

INVESTISSEMENT DIRECT: 423 millions de dollars

INVESTISSEMENT COLLECTIF: 296 millions de dollars

TOTAL 719 millions de dollars

- * Intentions de placement dans ce domaine pour 1986:

LES RESPONSABLES D'UN SEUL DES 17 RÉGIMES AUTOGÉRÉS AFFIRMENT QU'ILS N'INVESTIRONT CERTAINEMENT PAS DANS LA PETITE ENTREPRISE EN 1986. SIX ONT DES OBJECTIFS PRÉCIS QUI TOTALISENT 104 MILLIONS DE DOLLARS. LES NEUF AUTRES N'ONT PAS DE CHIFFRES PRÉCIS À FOURNIR POUR L'INSTANT. TOUTEFOIS, CERTAINS RÉPONDANTS ONT FAIT SAVOIR QU'ILS EFFECTUERONT CERTAINEMENT DE NOUVEAUX PLACEMENTS DANS CE SECTEUR EN 1986. IL EST RAISONNABLE DE PRÉVOIR UN INVESTISSEMENT GLOBAL DE 150 MILLIONS DE DOLLARS DANS CE SECTEUR.

ONZE DES 33 SOCIÉTÉS DE PLACEMENT ONT FAIT SAVOIR QU'ELLES N'INVESTIRONT RIEN DANS LA PETITE ENTREPRISE EN 1986. SEULEMENT DEUX ONT DES OBJECTIFS PRÉCIS EN TÊTE (8 MILLIONS DE DOLLARS). FAIT ÉTONNANT, 20 RÉPONDANTS ONT FAIT CONNAÎTRE LEURS INTENTIONS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT, QUI OSCILLAIENT ENTRE LA

POSSIBILITÉ «NOUS POURRIONS FAIRE QUELQUE CHOSE.» ET LA CERTITUDE «NOUS INVESTIRONS CERTAINEMENT DANS CE SECTEUR MAIS NE SAVONS PAS ENCORE COMBIEN.». IL SEMBLE RAISONNABLE DE PRÉVOIR UN CHIFFRE GLOBAL DE 50 MILLIONS DE DOLLARS POUR L'ANNÉE 1986.

- * Pondération à long terme de l'investissement dans la petite entreprise (veuillez indiquer un pourcentage):

LES RESPONSABLES DE RÉGIMES AUTOGÉRÉS AINSI QUE CEUX DE SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENT ONT FAIT SAVOIR QU'UNE PONDÉRATION À LONG TERME DE 3 % APPLICABLE À LA CAISSE TOTALE SEMBLE RAISONNABLE POUR LE RÉGIME DE PENSION FIDUCIAIRE CANADIEN TYPE. SI CELA ÉTAIT, ON POURRAIT INVESTIR TROIS DES CENT MILLIARDS DE DOLLARS QUI SE TROUVENT DÉJÀ DANS LES RÉGIMES DE PENSION CANADIENS EN FIDUCIE. LEUR INVESTISSEMENT RÉEL DANS LA PETITE ENTREPRISE ÉTANT ACTUELLEMENT DE L'ORDRE DE SEPT CENT MILLIONS DE DOLLARS. LES DEUX GROUPES ESTIMENT QUE LA RARETÉ DE SPÉCIALISTES DU DOMAINE DE L'INVESTISSEMENT DANS LA PETITE ENTREPRISE ET PEUT-ÊTRE AUSSI LA RARETÉ D'OFFRES APPROPRIÉES SONT LES GRANDS EMPÊCHEMENTS À LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF À LONG TERME. PAR EXEMPLE, ON ESTIME QU'AU CANADA ON INVESTIT ANNUELLEMENT DE 150 À 200 MILLIONS DE DOLLARS DANS LA PETITE ENTREPRISE. IL SEMBLE QUE LES RÉGIMES DE PENSION LIBÉRERONT À EUX SEULS CETTE SOMME L'AN PROCHAIN.

- * Répercussions sur les intentions d'investissement dans la petite entreprise

(veuillez indiquer le degré de répercussions):

(Élevé-E, Moyen-M, Faible-F, Nul-N)

Relâchement des restrictions à l'investissement

E M F N

6 9 9 25

Rapport de dépendance avec la règle de propriété étrangère

1 7 3 38

LES DEUX INITIATIVES CONTENUES DANS LE BUDGET AU SUJET DES POSSIBILITÉS D'INVESTISSEMENT DANS LA PETITE ENTREPRISE QUI S'OFFRENT AUX RÉGIMES DE PENSION ONT ATTIRÉ L'ATTENTION DE QUELQUES GESTIONNAIRES DE TELS RÉGIMES. LE RELÂCHEMENT DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT EST LA PLUS IMPORTANTE. DE NOMBREUX GESTIONNAIRES SE DEMANDENT S'IL EST POSSIBLE DE PLACER AVEC PRUDENCE L'APPORT EN DOLLARS D'INVESTISSEMENT.

CATÉGORISATION DES RÉPONDANTS PRESSENTIS

FONDS AUTOGÉRÉS: 17 RÉUNISSENT DES ÉLÉMENTS D'ACTIF DE RÉGIMES DE PENSION EN FIDUCIE DE L'ORDRE DE 42,7 MILLIARDS DE DOLLARS

SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENTS: 33 RÉUNISSENT DES ÉLÉMENTS D'ACTIF DE RÉGIME DE PENSION EN FIDUCIE DE L'ORDRE DE 46,2 MILLIARDS DE DOLLARS

L'ENSEMBLE DES ÉLÉMENTS D'ACTIF COUVERTS REPRÉSENTE PRÈS DE 90 % DE TOUT L'ACTIF DES RÉGIMES DE PENSION FIDUCIAIRES AU CANADA.

APPENDICE "FNCE-73"

Mémoire au

Ministère d'État - Finances

et au

Comité permanent de la Chambre des Communes
des finances, du commerce et des affaires économiques

La réglementation des institutions financières canadiennes

présenté par

l'Association des consommateurs du Canada

Ottawa

le 16 août 1985

I. Introduction

L'Association des consommateurs du Canada est un organisme bénévole, sans but lucratif et indépendant du gouvernement qui a plus de 150000 membres au Canada. Elle a été fondée en 1947 et poursuit les objectifs suivants :

- a) regrouper les consommateurs en une organisation puissante pour améliorer le niveau de vie des familles canadiennes;
- b) étudier les problèmes des consommateurs et faire des recommandations pour y apporter des solutions;
- c) attirer l'attention du gouvernement, du commerce et de l'industrie sur les opinions des consommateurs et assurer la communication de ceux-ci jusqu'aux consommateurs.

C'est pour toutes ces raisons que l'ACC se livre à la recherche et aux tests dans le domaine des biens et des services de consommation; publie les revues Canadian Consumer et Le consommateur canadien; a des bureaux fournissant de l'aide aux consommateurs dans diverses localités à travers le pays. L'ACC intervient également souvent devant les tribunaux, les conseils et les commissions de réglementation; représente les intérêts des consommateurs à toute une gamme de comités consultatifs, d'organismes fixant des normes et d'agences de commercialisation. Enfin, et c'est le plus important dans le contexte actuel, l'association présente le point de vue des consommateurs sur les questions de politique publique aux comités, aux commissions d'enquête et aux

groupes de travail du Parlement, en informe les ministères et les autres organismes du gouvernement.

L'ACC a implanté des organisations provinciales et locales à travers le pays. Au niveau national, le Conseil d'administration est assisté, quand il détermine la politique de l'ACC, par le Conseil des présidents provinciaux, le Conseil consultatif sur les politiques, le Conseil sur le programme des secteurs réglementés et les comités sur les questions d'importance nationale. Cette politique doit être ratifiée par l'Assemblée générale annuelle. Les délégués à ces assemblées sont élus partout au pays. Outre le fait d'examiner le travail du Conseil d'administration, ils sont appelés, lors de ces assemblées, à débattre des résolutions sur des questions de politiques de consommation avant d'adopter ou de rejeter ces résolutions. La plupart de celles-ci émanent d'organisations régionales ou provinciales.

Les services financiers et la réforme des institutions financières ont été une préoccupation majeure de l'ACC depuis de nombreuses années. C'est ainsi que, depuis 1970, environ une quinzaine de résolutions sur les services financiers ont été adoptées aux assemblées générales annuelles de l'ACC. Au cours des dernières années, l'association s'est prononcée sur des questions comme les guichets automatiques et les autres technologies de transfert électronique de fonds, sur les coûts d'utilisation des cartes de crédit, sur les taux d'intérêts, l'assurance-dépôts et le niveau

général des services à la consommation offerts par les institutions financières. L'association ontarienne de l'ACC présentait, en novembre 1984, un mémoire au groupe de travail de cette province sur les institutions financières (la Commission Dupré); on en lira d'ailleurs des extraits ci-dessous.

II. Mécontentement et confiance des consommateurs

L'ACC ayant publiquement pris position sur ces questions, les consommateurs lui font souvent part de leurs commentaires et de leurs récriminations sur les institutions financières et les services qu'elles offrent.

Le premier groupe de commentaires porte sur l'échec grave d'éléments du système économique. C'est un cri de désespoir de quelques-unes des dernières victimes, traumatisées par des pertes personnelles résultant de l'effondrement d'institutions financières en lesquelles ils avaient toute confiance. Ils ne seraient probablement aussi surpris s'ils avaient une meilleure connaissance de l'histoire du système financier canadien. De tels effondrements sont en effet par trop courants dans ce pays. La Commission Dupré de l'Ontario s'est ainsi aperçue que "depuis 1964, il y a eu plus de vingt-cinq cas d'institutions canadiennes impliquées dans des transactions intéressées qui ont entraîné l'insolvabilité." (rapport, 1984, p. 23) Le taux de faillites a aussi augmenté -- 15 faillites entre 1981 et la publication en avril 1985 du Livre vert du gouvernement fédéral (La réglementation des

institutions financières: propositions à considérer, p. 11). Un observateur naïf pourrait déplorer les pertes d'un actionnaire dans de tels cas. Ce n'est pas là un secteur d'activité ordinaire et il y a des raisons particulières qui font que les pertes du client y sont particulièrement lourdes: les actifs des actionnaires ne représentent qu'une petite partie (peut-être 5 pour cent) des fonds qui sont risqués.

Le second type de plaintes va de la frustration et de la colère à une demande plus plaintive d'aide. Elle provient de personnes qui se sentent démunies en face de grosses organisations. La plupart des plaintes exprimées à L'ACC en ce qui concerne les institutions financières peuvent être résumées comme des réactions à "l'insensibilité" de celles-ci. Elles couvrent toute une gamme de sujets allant de l'augmentation des frais sans en avoir informé auparavant les clients jusqu'à l'installation de guichets automatiques dans des quartiers peu sûrs. Une personne nous a signalé récemment des erreurs fréquentes de son institution financière: inscriptions erronées sur son livret de compte et problèmes avec les transferts de fonds. Nous avons constaté que quand ces erreurs sont imputables au consommateur-client, les institutions financières imposent le plus souvent des frais spéciaux pour en couvrir le coût (par exemple des frais pour l'émission de chèques sans provision). Ce consommateur a fait une suggestion assez originale en proposant que l'institution financière "coupable" dépose un montant pour compenser l'erreur avec les inconvénients, les pertes de temps et les embarras qu'elle

impose à la personne. Voilà une réforme financière qui serait orientée vers le consommateur.

Pour être juste, une telle insensibilité n'est pas très différente de celle dont font preuve les autres grandes sociétés. Cela ne la rend pas nécessaire pour autant aux yeux de l'ACC. Les grandes organisations qui ont recours aux services de professionnels des relations avec les consommateurs, et qui tiennent réellement compte de leurs conseils, obtiennent des résultats sensiblement meilleurs que les autres grandes sociétés et les gouvernements. Si cette insensibilité est bien un problème important, rien ne prouve que l'apparition d'organisations encore plus grandes offrant tous les services financiers au même endroit aurait pour effet une plus grande sensibilité aux volontés et aux besoins des particuliers-consommateurs.

Il semble à l'ACC que la gêne et le mécontentement du public envers les institutions financières sont passablement justifiés. Ces réactions découlent de l'échec institutionnel, de la réduction des services aux consommateurs et de l'imposition de nouveaux frais, de l'étalement des taux d'intérêts et des profits élevés des banques, de la crainte que les nouvelles technologies soient imposées d'une telle façon qu'ils ne soient plus possible d'utiliser des services plus traditionnels. Nous serions ravis si les diverses évolutions en cours pour les services financiers au Canada se voulaient des réponses aux pressions et au mécontentement du grand public. Ce n'est toutefois pas la vision que nous

avons des choses. Pour reprendre le mémoire de l'ACC ontarienne à la Commission Dupré:

A notre avis, les éléments qui exercent des pressions pour passer de services distincts à des services intégrés ne découlent pas de la "demande" des consommateurs. Au contraire, l'amalgame des rôles des "quatre piliers" est de plus en plus sous-tendu par le désir de certaines sociétés de prendre une part plus importante du marché actuel pour augmenter leurs profits (p. 1).

Il est regrettable que les discussions de l'industrie sur la déréglementation et les "super-marchés" financiers offrant tous les services sous le même toit aient négligé une question cruciale en la matière. Si les particuliers doivent continuer à être des perdants en traitant avec ces institutions financière, que ce soit à cause d'échecs financiers, de renseignements circulant à l'intérieur d'un conglomérat, de commissions discrètes, de contrôles préférentiels, etc... , alors le meilleur conseil qu'on puisse donner à ces consommateurs est de se tenir loin des marchés financiers. Cela aurait certainement des effets sur les transferts de fonds des épargnants aux emprunteurs. Un marché des capitaux moins efficace nous pénaliserait tous, en particulier le milieu des affaires. On ne peut pas prendre pour acquise la confiance du public envers le secteur financier; de même la communauté financière peut difficilement se permettre l'isolement et la complaisance envers les consommateurs de ses services.

III. "PILIERES" ou "TERRITOIRES PROTÉGÉS": le point de vue du consommateur

Malgré le rescapage de banques, les transaction intéressées, les échecs de plusieurs compagnies d'assurance et l'effondrement habituel des sociétés de fiducie, le milieu financier aime à se décrire comme les piliers de la respectabilité. C'est sans doute pourquoi ce milieu utilise l'expression des "quatre piliers" pour projeter une image positive de lui-même. Il y a assez peu de personnes de ce milieu à reconnaître combien de fruits sont contaminés par des vers. De la même façon, il semble qu'il y ait fort peu de dirigeants de ce milieu à être conscients de la distance qui sépare leur perception de celle des gens ordinaires. Ce n'est bien sûr sans doute pas là une caractéristique propre au milieu financier... L'étude Sentry, menée aux États-Unis en 1976, demandait aux gens s'ils étaient ou non d'accord avec l'énoncé suivant: "Dans l'ensemble, la réglementation gouvernementale a davantage aidé le milieu des affaires que protégé les consommateurs." Sur 99 dirigeants d'entreprise répondant à ce questionnaire, 81 pour cent se disaient en désaccord avec cet énoncé alors que le pourcentage n'était plus que de 24 pour cent pour le grand public (sur 1510 répondants). C'est là toute une différence. Nous croyons volontiers que la même enquête donnerait des résultats comparables au Canada.

Du point de vue du consommateur - ou de la petite entreprise qui emprunte - le secteur financier tel que nous le connaissons

est mieux décrit par l'expression de "quatre territoires protégés". Cela est assez explicite. Pendant l'essentiel de notre histoire, le Canada a eu recours à la législation pour définir des domaines réservés pour les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en investissements. Chaque type d'organisation a ainsi été isolé de pressions concurrentielles additionnelles qui auraient pu provoquer l'apparition de nouveaux produits, améliorer le service et réduire les prix. Cela n'empêche que l'herbe a toujours l'air plus verte chez le voisin. C'est pourquoi certaines institutions ont fait preuve d'un peu d'originalité en empiétant sur les territoires des autres en cherchant des moyens de contourner ces barrières juridiques. Trillion, par exemple, a acheté des entreprises existantes oeuvrant dans d'autres territoires et un certain nombre d'autres sociétés suivent la même stratégie. Ces empiétements ne sont pas surprenants, les profits espérés étant de puissants stimulants. De plus, de nombreuses innovations sont apparues dans ce secteur à l'étranger et les banques et les promoteurs canadiens ont été très actifs sur ces marchés internationaux.

Au milieu de tout cela, le concept voulant qu'on offre tous les services financiers sous un même toit fait partie d'une évolution à l'échelle de la planète. La législation canadienne a freiné cette évolution mais ne l'a pas empêchée. Le secteur financier est voie de re-structuration profonde au Canada. Les efforts actuels pour améliorer notre législation sont un peu à la remorque de la réalité, mais n'en sont pas moins importants.

IV Les objectifs du secteur financier et de la politique publique

En ce qui concerne le développement des super-marchés financiers, offrant tous les services sous un même toit, nous avons constaté que, à notre avis, ce n'est pas là un objectif qui prend sa source dans la demande du public. Il provient plutôt des visées expansionistes de certaines sociétés financières. L'ACC n'est pas non plus convaincue que c'est là la voie de l'avenir ni que c'est dans le meilleur intérêt des consommateurs (cf. annexe A). Cela ne veut pas non plus dire que nous croyions que toutes les modifications en cours dans le secteur financier soient "mauvaises". Au contraire, comme nous l'avons déjà dit, l'ACC n'est certainement pas séduite par le modèle traditionnel des quatre territoires protégés ni par le cadre juridique qui lui donne force. S'il s'avère possible de canaliser soigneusement les vents du changement soufflant sur le secteur financier, les consommateurs de services financiers, et l'économie en général, s'en porteront mieux.

Le choix des objectifs pour une nouvelle politique publique sur les institutions financières est donc crucial. Dans l'ensemble, l'ACC adhère aux objectifs et aux principes énoncés dans le Livre vert fédéral (p. 1). Nombre d'entre eux cadrent bien avec les opinions exprimées dans le mémoire l'ACC ontarienne à la Commission Dupré en 1984.

Tout d'abord, l'ACC appuie l'objectif d'accroissement de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité dans le secteur financier. Nous insistons toutefois sur le fait que l'efficacité ne doit pas être prise du seul point de vue du producteur; cette efficacité doit aussi se faire sentir du point de vue du consommateur. Pour préciser la distinction, songeons à la fausse efficacité des banques avant que les sociétés de fiducie n'apparaissent dans ce secteur: les heures d'ouverture étaient celles qui convenaient au personnel et aux banques. Bien que les dépôts sur les comptes d'épargne personnels représentent plus de la moitié de tous les dépôts bancaires, les heures d'ouverture étaient telles qu'on en imagine pas qui auraient moins bien convenu aux consommateurs ayant à faire des transactions bancaires. Ce n'est qu'avec l'apparition des sociétés de fiducie dans ce domaine, jusque là réservé, que certaines banques se sont aperçues qu'elles pouvaient avoir des heures d'ouverture qui conviennent aux clients.

Cet exemple illustre non seulement l'efficacité d'un point de vue de consommateur (par opposition à celle du point de vue du producteur), mais permet aussi de tirer deux leçons importantes:

- a) le prix n'est pas la seule dimension -- l'innovation peut agir sur d'autres caractéristiques du service; et,
- b) il faut que l'efficacité et la concurrence aillent de paire si on veut que les gains de productivité soient répercutés aux consommateurs et à l'économie.

L'ACC appuie fortement un autre but ou objectif du Livre vert, une protection accrue du consommateur, en particulier en ce qui concerne la prévention des abus de transactions intéressées et des conflits d'intérêts. Même s'il n'y avait pas de tendance au démantèlement des barrières entre les quatre territoires protégés, l'association militerait fortement pour la protection des consommateurs contre ces abus. La tendance vers ce que certains appellent la déréglementation et l'offre de tous les services financiers sous le même toit rend cette protection encore plus indispensable. Comme le Livre vert le reconnaît d'ailleurs, la disparition de ces barrières entre les divers types d'institutions augmente encore le risque de transactions intéressées et de conflits d'intérêts aux dépens des consommateurs de services financiers.

Le Livre vert accorde aussi énormément d'importance au principe voulant qu'on assure la solidité des institutions financières et la stabilité du système financier dans son ensemble. L'ACC reconnaît que la confiance du public est minée par les échecs successifs d'institutions financières. Il faut toutefois faire ici une remarque de prudence. La "stabilité" est un mot qui sonne bien, surtout quand un service de relations publiques l'oppose plutôt au "chaos" qu'au "progrès". Il en va de même avec la notion "d'équité" qui est souvent associée à celle de "stabilité" par des membres du milieu financier. Malheureusement, l'équité, comme la beauté, est une question de point de vue. Certains des ardents défenseurs de la stabilité et de l'équité seraient ravis

de maintenir solidement le Canada au XIX^{me} siècle. Ils verraient bien le gouvernement décider de la part qui devrait revenir, "en toute justice", à chaque type d'institution financière. Ils argueraient volontiers de la "stabilité" et de "l'équité" pour éviter la concurrence et pour ne pas avoir à innover ni à être efficaces. Accepter leur argumentation, ce serait abandonner le principe du succès du marché au profit de la plus grande récompense pour le meilleur lobbyiste. Ce n'est pas là la façon d'avoir le système financier qui convienne le mieux à l'économie canadienne. Il semble que le Livre vert fasse bien la distinction, mais il laisse prévoir que nous allons entendre passablement parler de "stabilité" et "d'équité" au cours des prochains mois.

V L'atteinte des objectifs

L'Association des consommateurs du Canada est généralement d'accord avec les principes et les objectifs du Livre vert, mais pas avec la stratégie d'ensemble qui est proposée pour les atteindre. Nombre de propositions sont louables, mais elles ne vont pas assez loin. C'est pourquoi nous recommandons des additions que nous jugeons essentielles aux propositions de politique du gouvernement.

A. ... La "déréglementation" vers quoi?

Le Livre vert précise que le gouvernement fédéral ne propose pas la déréglementation des institutions financières:

Ces propositions ne doivent toutefois pas être considérées comme une "déréglementation" des institutions financières. En fait, même si, comme il est indiqué plus loin, elles devraient élargir les possibilités offertes aux institutions financières, elles comportent simultanément des règles nouvelles et plus strictes destinées à assurer la protection du consommateur ainsi que l'intégrité des institutions financières et du système financier dans son ensemble. (p. 2)

C'est vrai dans les grandes lignes. Les propositions du Livre vert se traduiraient probablement par une bureaucratie encore plus importante qui aurait à faire respecter une réglementation encore plus lourde et disposerait d'encore plus de pouvoirs pour la faire appliquer. Toutefois, comme de nombreux observateurs du milieu des affaires et de la presse l'ont remarqué, ces propositions sont dans une autre perspective, importante elle aussi, une forme de déréglementation au moins partielle. Le Livre vert propose de légitimer et de faciliter le démantèlement des territoires protégés traditionnels du secteur financier, territoires qui ont été protégés jusqu'à maintenant par des barrières réglementaires assez rigides. C'est en ayant ce sens de l'expression à l'esprit que nous demandons "la déréglementation vers quoi?"

Il est manifestement de l'intérêt de l'utilisateur des services financiers qu'il y ait plus de concurrence. Il est toutefois

également vital de comprendre que la déréglementation aurait au Canada des effets sensiblement différents de ceux qu'elle a dans des pays plus avancés. Un élément dont le milieu des affaires ne semble pas tenir compte dans ses discussions sur la déréglementation financière est qu'il n'y a pas chez nous de législation efficace sur les fusions. Nous pourrions nous retrouver -- et étant donné ce qui s'est passé jusqu'à maintenant, nous nous retrouverions -- avec un petit nombre de conglomerats financiers qui ont accaparé l'essentiel de la concurrence, ont cessé certaines activités et limités leurs choix offerts en ce qui concerne les prix, les innovations de services, etc... Nous pourrions donc un jour nous apercevoir que toutes ces discussions de territoires ont été vaines et que tout l'espace disponible est occupé par un seul conglomérat.

Le Livre vert donne du problème de la concentration dans le secteur financier une image assez équilibrée. Il reconnaît les risques d'une concentration plus forte mais laisse, en dernier lieu, l'impression que le gouvernement fédéral ne voit pas là un problème important. Il semble être d'avis que la nécessité d'une approbation ministérielle dans les cas de fusions et de transferts de contrôle des institutions financières (y compris les sociétés de gestion financières) suffirait à éviter des concentrations abusives.

L'Association des consommateurs du Canada ne partage pas ce point de vue. Pour citer le mémoire de l'ACC ontarienne à la Commission Dupré:

L'ACC est fondamentalement opposée à la formule de l'isolation parfaite du modèle des quatre piliers, un modèle qu'il conviendrait mieux d'appeler celui des quatre territoires protégés ...

A l'autre extrême, l'ACC est aussi opposée à reconnaître le bien-fondé du principe du "si on en a les moyens, c'est bien" dans le domaine des pouvoirs des sociétés car cela amène la dominance des conglomérats de sociétés les plus puissants, ce qui prive le consommateur du choix du marché.

Etant donné le manque de dents qu'on a constaté aux lois canadiennes sur les fusions et les monopoles par le passé, c'est là une inquiétude réelle. Nous sommes donc en faveur de mesures qui réduisent sensiblement la prédominance de la propriété et des directorats interreliés. Nous souhaitons voir apparaître une concurrence au sein de chaque territoire protégé avec de nouveaux services qui réduisent les comportements monopolistiques dans chaque territoire. (pp. 8 & 9)

Il ne faudrait pas étudier la déréglementation financière ou la réforme de la réglementation en mettant de côté la nécessité de réviser la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et en particulier les clauses sur les fusions de cette loi. L'ACC a déjà informé le ministre de la Consommation et des Corporations de la façon dont il faudrait procéder à son avis. Nous ne nous y attarderons donc pas maintenant. Il suffit de dire que le Canada a besoin d'une législation efficace sur la concurrence pour empêcher ces types de fusions qui nuisent à l'économie, et qu'il en a besoin maintenant. La plupart des institutions financières ac-

tuelles ont de meilleures chances de survivre avec la déréglementation si celle-ci s'accompagne d'une nouvelle loi sur les fusions. Sans cela, nous déréglementerons dans un milieu où le pouvoir économique brute l'emporte sur toutes les autres considérations, y compris l'intérêt public d'une économie efficace. Quand une entreprise aurait besoin d'emprunter ou d'investir, elle aurait encore moins d'institutions financières avec lesquelles elle pourrait négocier.

Nous recommandons donc

QUE le gouvernement fédéral accorde la plus haute priorité à la présentation d'une législation destinée à renforcer la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, reconnaissant ainsi que la disposition d'une loi sur les fusions est un corollaire essentiel à la restructuration du secteur financier.

B. La protection des consommateurs: l'élargissement du capital

On a trop souvent vu des institutions financières importantes échouer parce que leurs principaux propriétaires s'étaient servis des actifs dans leur propre intérêt. L'ACC s'inquiète sérieusement du fait que les tentations de faire des transactions intéressées et de se mettre en situation de conflit d'intérêts seront encore plus grandes dans le secteur financier restructuré qu'on voit poindre. Le Livre vert reconnaît que c'est là un problème mais devient d'une grande discrétion quand il serait temps de proposer de limiter la propriété des institutions financières non bancaires d'une façon comparable à la limite de 10 pour cent qui ne s'applique qu'aux banques pour l'instant.

Certains porte-parole du secteur ont prétendu que la règle du 10 pour cent serait "nuisible". Bien sûr qu'elle le serait -- elle nuirait précisément aux transactions avec lien de dépendance, celles qu'il faut empêcher si on veut que le secteur financier serve ses consommateurs et l'économie au lieu de tenter les "acrobatés financiers" et les "magiciens de la fusion" de financer des prises de contrôle avec l'argent des autres. Le Livre vert aborde avec une remarquable brièveté la question de la limitation de la propriété et cela déçoit profondément l'ACC de voir que le gouvernement semble avoir retenu l'argument de la "nuisance":

En ce qui concerne la propriété des institutions financières, le gouvernement est d'avis que, s'il est vrai que les règles limitant la participation des investisseurs individuels à 10 pour cent ont contribué à réduire les possibilités de transactions intéressées dans le secteur bancaire, ce n'est pas la seule méthode qui permette d'atteindre un tel objectif. Un contrôle rigoureux des transactions intéressées permet d'obtenir les mêmes résultats. Le gouvernement n'a donc pas l'intention de proposer une restructuration rétroactive de la structure du capital des institutions financières non bancaires. Cela entraînerait un gaspillage d'efforts et nuirait à l'innovation et à l'efficacité dans la gestion des institutions, sans être indispensable à la réalisation des objectifs de la politique publique. (p.5)

... toute politique qui obligerait à répartir largement le capital des institutions financières réglementées aurait incontestablement des effets perturbateurs. ... Le gouvernement est d'avis qu'une telle politique serait improductive. (p.31)

L'ACC réalise bien que la limitation de la propriété ne ferait pas nécessairement disparaître tous les conflits d'intérêts

ni toutes les transactions intéressées. Le fait que des représentants des principales sociétés clientes des banques siègent aux conseils d'administration, et réciproquement, a presque institutionnalisé une forme de conflit d'intérêts et de transactions intéressées dans ce secteur. Le même risque est d'ailleurs également présent dans d'autres institutions. Nous sommes satisfaits de voir que le gouvernement fédéral se penchera sur cette pratique lors de l'examen auquel il doit se livrer sous peu de la Loi sur les banques et de l'examen en cours de la législation sur les institutions non bancaires. Il faut toutefois signaler, comme le fait le Livre vert, que la règle des 10 pour cent du secteur bancaire a protégé les consommateurs des conséquences de quelques-uns des pires types d'abus.

L'ACC reconnaît aussi que d'obliger à répartir largement le capital des institutions financières ne ferait pas disparaître le besoin de mesures de surveillance du gouvernement ni de réglementation du secteur financier. L'association a déjà demandé à ce que les pouvoirs de surveillance de la Société d'assurance-dépôts du Canada soient renforcés (cf. annexe B). L'inverse n'est pas vrai non plus d'ailleurs. L'association ne peut pas accepter les prémisses selon lesquelles une réglementation échelonnée et appliquée rende inutile la limitation de la propriété.

Plusieurs des propositions du gouvernement sont intéressantes. C'est ainsi que l'ACC est favorable à l'interdiction de

ventes à usage spécifié dans les organisations en réseau d'institutions financières. Nous appuyons également la proposition d'examens réguliers et simultanés de toutes les lois fédérales touchant les institutions financières. Cela devrait permettre la mise à jour de la législation pour faire face aux nouveaux développements, surtout à ceux qui touchent les consommateurs. Nous trouvons également que la possibilité d'élargir les exigences de divulgation d'informations est intéressante, même si en réalité l'intérêt de la mesure dépend du type et de la présentation des renseignements exigés.

Les propositions de création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers et d'un organisme consolidé de supervision pour toutes les institutions financières relevant de lois fédérales ne sont pas sans mérite. Nous insisterons cependant sur le fait qu'elles nous semblent être pour l'essentiel des méthodes post facto de traiter des transactions intéressées et des conflits d'intérêts. En ce sens, nous croyons que les déposants auraient raison de craindre davantage ce que nous ne voyons que trop souvent maintenant: des enquêtes sérieuses ne démarrer que quand il est trop tard, des enquêtes qui ne trouvent plus d'actifs dans une société de fiducie (ou dans une autre institution financière non bancaire) vidée par des transactions avec lien de dépendance.

Nous trouvons vraiment que la proposition de mise en place de cloisonnement (Chinese Walls) pour empêcher les conflits d'intérêts et les transferts non autorisés de renseignements manque de

conviction. Au risque de paraître exagérément facétieux, nous ferons remarquer que la Grande muraille de Chine est plus connue pour sa taille que pour son efficacité. Souvenons-nous aussi du nombre de travailleurs qu'il a fallu pour l'ériger et du nombre qui assure son entretien... Elle est loin d'être impénétrable avec la technologie contemporaine...

Quels que soient les mérites individuels de chacune des propositions du gouvernement pour empêcher les transactions intéressées et exercer un contrôle sur les cas de conflit d'intérêts, prises toutes ensemble, elles ne sont pas une solution de rechange à l'élargissement de la règle des 10 pour cent de propriété aux institutions financières non bancaires. Nous espérons même que le gouvernement étudiera une limite inférieure fixée à 5 pour cent pour toutes les institutions financières. L'association est d'avis que la large répartition du capital est le fondement indispensable à une politique efficace destinée à protéger le consommateur de services financiers et à l'inciter à faire confiance au système financier.

C'est pourquoi nous recommandons

QUE le gouvernement fédéral applique la règle des 10 pour cent de propriété à toutes les institutions financières; qu'il étudie sérieusement la possibilité d'abaisser cette limite à 5 pour cent. Afin de stimuler la concurrence des nouveaux venus dans ce secteur, on pourrait accorder aux "vrais" nouveaux venus des exemptions pour des périodes ne dépassant pas dix ans.

C. Protection du consommateur: assurance-dépôts et assurance des détenteurs de polices

Le Livre vert signale qu'une importante méthode de protection du consommateur de services financiers, et qui lui donnerait confiance en les institutions financières, serait d'offrir aux investisseurs et aux épargnants une forme de garantie de remboursement de leurs fonds, en tout ou en partie, dans le cas d'un échec financier. Nous avons cependant constaté que si le Livre vert aborde la question de l'assurance-dépôts, il ne fait aucune proposition précise suite à l'examen par le gouvernement du rapport de M. Wyman de la Société d'assurance-dépôts du Canada sur le secteur privé. Il procède de façon assez comparable en ce qui concerne l'assurance des détenteurs de polices, évoquant rapidement la question dans l'hypothèse d'échecs financiers mais ne faisant aucune proposition précise dans le prolongement des discussions auxquelles le secteur privé et le gouvernement ont participé.

L'ACC a exprimé ses inquiétudes sur l'assurance des détenteurs de police dans une lettre de sa présidente nationale, Sally Hall, adressée à M. W. R. Wiman en mars 1985. On en trouvera copie à l'annexe B.

Les délégués à l'Assemblée générale annuelle tenue à Saskatoon en juin 1985 ont de plus adopté une résolution demandant le retrait de l'exigence actuelle de cinq ans pour pouvoir assurer

les instruments existants et les nouveaux offerts par les membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada (cf. annexe C).

Les délégués à cette assemblée générale ont aussi adopté une résolution demandant la création d'un programme d'assurance de "Fonds garanti de solvabilité" couvrant tous les instruments vendus par les compagnies d'assurance (cf. annexe D).

L'ACC estime qu'une telle protection est essentielle pour les déposants et pour les détenteurs de polices d'assurance. Même si une limite stricte à la propriété des institutions financières réduit le nombre d'échecs de celles-ci en limitant les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, les consommateurs auront quand même besoin de protection en cas d'échec.

C'est pourquoi nous recommandons

QUE le gouvernement fédéral se penche sur un système d'assurance-dépôts plus fort et la mise en place d'une protection de même nature pour les détenteurs de polices d'assurance, que ces mécanismes fassent partie intégrante de sa réforme de la réglementation du secteur financier.

VI. Conclusion

Le stimulant des profits a été suffisamment puissant pour percer les barrières juridiques qui délimitaient les territoires protégés. Les responsables de la réglementation doivent maintenant s'adapter à cette nouvelle réalité. Si le gouvernement fédéral est suffisamment décidé à mettre en place un cadre qui a l'efficacité pour objectif et qui récompense l'excellence, alors les consommateurs profiteront directement de frais moins élevés, de nouveaux genres de services, et indirectement du meilleur fonctionnement du marché des capitaux dans une économie plus souple. Cela ne peut avoir comme résultat que l'augmentation du degré de confiance des consommateurs.

Tous ces avantages peuvent toutefois être perdus dans un tourbillon de fusions, de prises de contrôle et d'échecs d'institutions financières imputables aux abus de transactions intéressées et aux conflits d'intérêts. Une loi renforçant la concurrence est une nécessité immédiate. En vérité, il conviendrait d'interdire toutes fusions et prises de contrôle dans le secteur financier qui toucheraient des actifs de plus de 100 millions de dollars, et ce jusqu'à ce que la déréglementation puisse se faire dans un cadre qui stimule la concurrence et l'excellence. La large répartition du capital est également une nécessité dans le secteur financier, de l'avis de L'ACC. C'est le fondement même d'une politique qui veut assurer la protection des consommateurs contre les pratiques abusives. C'est là une mesure nécessaire

mais non pas suffisante. Les consommateurs de services financiers ont aussi besoin de mesures de protection, y compris certaines proposées dans le Livre vert, sans oublier une assurance-dépôts améliorée et une protection semblable pour les détenteurs de polices d'assurance.

Annexe A

Jusqu'où ira-t-on? Commentaires sur les super-marchés financiers

Le gouvernement reconnaît que les changements proposés permettraient aux institutions financières non bancaires d'offrir plus facilement un "guichet unique" de services financiers. Il faut cependant y voir un désir de sa part non pas de promouvoir une telle évolution, mais plutôt de ne pas y faire obstacle si elle se produisait. Le gouvernement est persuadé que ceux qui voudront diversifier leurs sources de services financiers continueront de disposer d'un choix suffisamment varié.

Il y en a, parmi ceux qui découvrent maintenant ce service financier complet sous un seul toit, qui pensent que c'est là une évolution inéluctable qui balayera tout sur son passage. En termes économiques, c'est une réaction naïve pour deux raisons. Tout d'abord, un tel super-marché entre parfaitement dans une situation de conflit intenable. On en a eu l'exemple lors de l'enquête de 1964 sur L'échange d'actions de la Windfall Oil and Mines (le rapport Kelley) et cela a été confirmé par le mémoire de M. Lawson Hunter, le directeur des enquêtes et de la recherche, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, remis à la Commission Dey en Ontario (1984, p. 54):

Un agent doit agir de telle façon que la personne dont il représente les intérêts ne soit pas mise en conflit avec ses intérêts personnels. Un agent ne doit pas passer à son nom de transactions qu'il aurait pu faire pour son mandant dans le cadre des instructions que celui-ci lui donne... Un agent doit divulguer à son mandant tous les renseignements en sa possession qui pourraient influencer son jugement. Un agent ne peut pas, dans le cadre de ses affaires avec son mandant, réaliser un profit secret pour lui-même.

Annexe A

On peut donner comme autre exemple un agent immobilier qui recommanderait une hypothèque dans une autre succursale du conglomérat de "guichets uniques" alors que son client pourrait obtenir un meilleur taux ailleurs. Peut-il y avoir conflit plus marqué entre l'intérêt du conglomérat et celui du client? Le même type de conflit inhérent peut se représenter avec tout service double au sein d'un conglomérat. En vérité, une part importante des profits additionnels réalisés par le "guichet unique" sera générée par des pratiques de références croisées. Or, celles-ci sont porteuses de conflits irréconciliables. Est-ce là une raison pour aligner les consommateurs devant un super-marché du type à "guichet unique"?

La deuxième raison, c'est qu'il serait naïf de s'attendre à ce qu'un vendeur offrant tous les services sous le même toit chasse d'un seul coup tous ceux qui occupent un territoire traditionnel. Nombreuses sont les institutions actuelles qui peuvent établir des liens avec ces "boutiques" de vente dans la mesure où elles se spécialisent dans une gamme de produits (la fiducie ou le courtage par exemple). En autant que la spécialisation offre des avantages économiques (comme des conseils indépendants et des renseignements opportuns), les consommateurs plus exigeants continueront à rechercher des prix plus bas et un meilleur service. Quant aux consommateurs naïfs, ils ne chercheront pas à obtenir de meilleurs taux ou de meilleurs services et se contenteront de la référence donnée par un spécialiste du "tout sous un même toit" pour un collègue, alors que le consommateur avisé ne se fiera à

Annexe A

cette recommandation que quand elle sera avantageuse pour lui. Il est possible que le nombre de consommateurs faisant affaire avec ce type d'organisation soit élevé car des travaux de recherches en cours ont démontré que les consommateurs sous-estiment les écarts de prix rencontrés sur tous les marchés financiers. Le montant des transactions passant par ces "guichets uniques" sera nettement inférieur puisque ceux transigeant des sommes plus importantes trouveront sans doute rentable de consacrer le temps voulu à bien s'informer. Les données de l'Enquête sur la gestion financière personnelle au Canada (juin et juillet 1984) démontrent que sur 556 adultes ayant des revenus inférieurs à 35000dollars, seulement 30 pour cent n'étaient pas séduits par l'idée du "guichet unique" pour les services financiers. Pour les 312 répondants ayant des revenus supérieurs à ces 35000dollars, le pourcentage passait à 46pour cent. A la fois l'économie et l'expérience américaine militent en faveur d'une profonde réorganisation du secteur, mais pas en faveur de la domination complète par des vendeurs à "guichet unique".

Annexe B

M. W.R. Wyman
Président
Comité sur la SADC
Ministère d'État
Ministère des finances du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A0G5

Monsieur

L'Association des consommateurs du Canada (ACC) comprend que l'objectif premier de la Société d'assurance-dépôts du Canada est d'assurer la protection des déposants contre les pertes de leurs dépôts imputables à la faillite d'un membre de l'institution.

Nous nous inquiétons du fait que cet objectif n'est pas atteint dans la mesure où il devrait l'être et nous profitons de l'occasion pour recommander plusieurs améliorations.

Nous sommes d'avis que le plafond de l'assurance-dépôts devrait être relevé de 60000dollars à 100000dollars. Les déposants ne sont pas actuellement assurés, souvent sans le savoir, pour une part importante de leurs actifs. La faillite récente de la Pioneer Trust a entraîné des pertes importantes pour environ 1800déposants; ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres. Les conséquences de l'incapacité de la SADC à les protéger convenablement les a laissés dépendants de leurs gouvernements provinciaux respectifs pour exercer des pressions sur la SADC afin qu'elle élargisse sa couverture au cas par cas. C'est là une situation arbitraire qu'il faut corriger.

La limite d'assurance-dépôts est de 100000dollars aux États-Unis depuis 1978. Les taux canadiens d'épargne sont le double des taux américains et les taux canadiens de participation aux régimes d'épargne-retraite accompagnés de reports d'impôts sont plus du double des taux américains. Nous trouvons donc que la somme de 100000dollars est très conservatrice dans ces conditions.

Il conviendrait également de prévoir des modalités permettant aux déposants ayant accumulé des actifs supérieurs à 100000dollars dans une institution membre d'acheter, sur une base volontaire, une couverture additionnelle d'assurance privée. Cette solution imposerait de se pencher sur le problème primordial de l'utilisation par les détenteurs du capital des sociétés de fiducie des fonds déposés dans ces sociétés à leur avantage. La prime d'assurance changerait à chaque fois que le propriétaire changerait, ce qui ferait qu'il serait très difficile d'évaluer le montant de cette prime. Tant que les transactions avec lien de dépendance sont autorisées, il peut s'avérer impossible pour le

Annexe B

déposant ou l'assuré de savoir qui sont les propriétaires successifs et d'évaluer le degré de risque.

Nous sommes d'avis qu'il serait beaucoup plus facile de se faire une opinion fondée sur le degré de risque relatif d'une institution si nous adoptions des modifications comparables à celles entrées en vigueur récemment aux États-Unis. Le Crime Control Act de 1984 et le Criminal Fines Enforcement Act promulgué la même année ont, pris ensembles, augmenté sensiblement les pouvoirs de supervision de la Federal Deposit Insurance Corporation.

L'insertion de clauses semblables dans la législation canadienne conférerait, *inter alia*, à la SADC le pouvoir de suspendre des administrateurs et de tenir les administrateurs responsables, à titre individuel et collectif, des mesures prises par la société qu'ils dirigent. Il faudrait bien sûr, pour que ces clauses soient efficaces, augmenter le personnel de la SADC.

Si elles étaient appliquées, de telles mesures assureraient la protection des déposants. Il faut toutefois que la SADC soit plus agressive quand elle explique aux déposants la nature et les limites de l'assurance qu'elle offre. Il faut en particulier qu'elle s'assure que les institutions membres précisent bien aux déposants que leurs dépôts ne sont pas assurés quand c'est le cas, et que le déposant confirme qu'il en a bien été informé en signant un formulaire à cet effet.

Nous demandons enfin au Comité, quand il étudiera ces propositions, de garder à l'esprit qu'en vertu de la législation actuelle les montants énormes d'épargne-retraite investis dans des compagnies d'assurance-vie ne sont pas protégés. Nous espérons que le Comité voudra bien se pencher sur le besoin d'élargissement de la couverture offerte par la SADC pour englober également ce domaine.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'expression de ma considération.

Sally Hall
présidente

mjl

Annexe C

Résolutions de 1985Services financiers4. Assurance-dépôts du Canada

ATTENDU QUE depuis 1970, au moins 12 sociétés de fiducie et d'hypothèques ont fait faillite ou ont été liquidées, entraînant de lourdes pertes pour les déposants qui y avaient placé des fonds, et

ATTENDU QUE la Société d'assurance-dépôts du Canada (S.A.D.C.) n'offre aucune couverture sur tout instrument (produit) dont le terme est supérieur à cinq ans, et

ATTENDU QUE les instruments dont le terme est supérieur à cinq ans comprennent aujourd'hui les revenus des régimes enregistrés d'épargne-retraite, les rentes à échéance fixe, les dépôts à terme, les régimes enregistrés d'épargne-logement, les régimes enregistrés d'épargne-retraite, et

ATTENDU QUE on évalue les rentes à versements invariables non assurées vendues par la Pioneer Trust à un total de 10,5 millions de dollars, et

ATTENDU QUE les Canadiens détiennent actuellement des rentes à versement invariable dont l'échéance est supérieure à cinq ans et que ces instruments peuvent être la seule épargne de toute la vie d'un individu, et

ATTENDU QUE l'instrument seul porte la mention "Ceci n'est pas un dépôt assuré tel que défini par la Loi de la S.A.D.C." et non pas le formulaire d'inscription, et

ATTENDU QUE une étude menée par le Groupe de travail de l'Ontario sur les institutions financières a conclu que 74 pour cent des résidents de cette province croient que "les fonds déposés dans une société de fiducie sont assurés et que dans le cas de faillite d'une de ces sociétés les déposants récupéreraient au moins une partie de leur mise de fonds";

IL EST DONC RÉSOLU que l'Association des consommateurs du Canada demande au Parlement du Canada de retirer l'exigence de cinq ans pour l'assurabilité de tous les instruments financiers, actuels et nouveaux, offerts par les institutions membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Adopté en juin 1985.

Annexe C

Résolutions de 1985

Services financiers

5. Fonds de solvabilité garantie

ATTENDU QUE les compagnies d'assurance-vie n'ont pas d'assurance pour les détenteurs de polices en cas de faillites, et

ATTENDU QUE 95 pour cent des régimes enregistrés d'épargne-retraite arrivés à maturité servent à acheter des rentes auprès des compagnies d'assurance-vie, et que de nombreux canadiens ont placé les épargnes de toute leur vie dans de tels régimes, et

ATTENDU QUE quand la Paramount Life de Calgary a été liquidée, aucune autre société n'a assumé les dettes, laissant le gouvernement de l'Alberta se débrouiller, et

ATTENDU QUE les compagnies d'assurance-vie détiennent 77,9 milliards de dollars d'actifs (11,6 pour cent) - le second groupe d'institutions financières en importance au Canada, et

ATTENDU QUE il y a un mouvement de plus en plus marqué pour permettre aux compagnies d'assurance à charte de mener des activités financières qui ne sont pas rattachées à l'assurance comme les fiducies, les titres et les services bancaires commerciaux;

IL EST DONC RÉSOLU que l'Association des consommateurs du Canada demande au Parlement du Canada, et par l'intermédiaire de ses associations provinciales et territoriales aux gouvernements provinciaux et des territoires, qu'ils demandent aux Surintendants des assurances de mettre en place un programme d'assurance de "fonds de solvabilité garantie" couvrant tous les types d'instruments vendus par les compagnies d'assurance.

Adopté en juin 1985



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Association of Canadian Pension Management (ACPM):

Andrea L. Vincent, President;
Keith Ambachtsheer, Principal, Keith Ambachtsheer Associates;
William J. Saunderson, President, The Investment Counsel Association of Ontario;
Eric Harvey, Chairman, and Director, Pension Funds, Consolidated Bathurst.

From the Canadian Consumers' Association:

Dr. Robert Kerton, Chairman, Economic Issues Committee;

Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee;
James Savary, Member, Economic Issues Committee;
Margaret Soper, Vice-President.

De l'«Association of Canadian Pension Management»:

Andrea L. Vincent, président;
Keith Ambachtsheer, chef de la direction, «Keith Ambachtsheer Associates»;
William J. Saunderson, président, «The Investment Counsel Association of Ontario»;
Eric Harvey, président, et directeur, des caisses de retraite, «Consolidated Bathurst».

De l'Association canadienne des consommateurs:

Robert Kerton, président, Comité des questions économiques;
Tom Delaney, membre, Comité des questions économiques;
James Savary, membre, Comité des questions économiques;
Margaret Soper, vice-présidente.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 68

Monday, September 23, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 68

Le lundi 23 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee



MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, SEPTEMBER 23, 1985
(95)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:03 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternate present: Simon de Jong.

Witnesses: From the Cadillac-Fairview Corporation: Bernard Ghert, President and Chief Executive Officer. *From the Investors Group:* A.V. Mauro, President and Chief Executive Officer.

In attendance: From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Bernard Ghert made a statement and answered questions.

At 9:17 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 9:21 o'clock p.m., the sitting was resumed.

A.V. Mauro made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by the Cadillac-Fairview Corporation Limited and the Investors Group be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See *Appendices "FNCE-74" and "FNCE-75" respectively*).

At 10:24 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 23 SEPTEMBRE 1985
(95)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 03, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substitut présent: Simon de Jong.

Témoins: De la société «Cadillac-Fairview Corporation»: Bernard Ghert, président et chef de la direction. *De la société «Investors Group»:* A.V. Mauro, président et chef de la direction.

Aussi présents: De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Bernard Ghert fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 17, le Comité interrompt les travaux.

A 21 h 21, le Comité reprend les travaux.

A.V. Mauro fait une déclaration et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la société «Cadillac-Fairview Corporation Limited» et par la société «Investors Group» figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (Voir *appendices «FNCE-74» et «FNCE-75» respectivement*).

A 22 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Monday, September 23, 1985

• 2002

The Chairman: Order, please. We are proceeding, further with our reference of April 18, 1985, concerning *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*, the *Technical Supplement*, and the *Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)*. Our first witnesses tonight are from the Cadillac-Fairview Corporation Limited. Mr. Bernard Ghert is president and chief executive officer, and Mr. Bert Petlock is director of public relations.

Mr. Ghert, I believe you have a brief which is relatively large and a very, very long opening statement. If you would like to shorten it we would appreciate hearing it; otherwise, we will file it at the end of the proceedings as I am going to file your brief. I say that because what we would like you to do is to get very quickly at the issues involved so we may open it up for questioning.

Mr. Bernard Ghert (President and Chief Executive Officer, Cadillac-Fairview Corporation Limited): Thank you, Mr. Chairman, members of the committee. As I see it, the green paper on *The Regulation of Canadian Financial Institutions* is one of the most important documents to be presented for public discussion in many years. As you have pointed out, copies of the brief have been distributed and I will try to make my remarks as short as possible in outlining some of our major concerns.

As a matter of fact, some of you may be surprised that I am here at all because, when you look at my corporate background and affiliations, you could easily point your finger at me and say: Well gee, isn't he one of them? Well, I am here, and it is a little bit lonely down at this end of the room, but it may be just as lonely when I get back to Toronto after the appearance here tonight. As a matter of fact there are quite a few other senior business people with whom I have discussed the implications of the green paper and who agree with my concerns and think some of the omissions could have grave circumstances to all Canadians. Unfortunately, not many of them are prepared to stand up and talk about the matter.

Canada, I believe, has a highly sophisticated and efficient capital market. Much has been said in recent years, and particularly currently, about the historic four pillars and the fact that the boundaries are becoming somewhat more blurred. I agree it is appropriate that we recognize this evolution and adjust our regulatory framework to accommodate the change. At the same time as we encourage positive change, I do not believe it is necessary that we permit escalating growth in the concentration of economic power. Exercise of overwhelming power could fundamentally change the course of events in this country.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le lundi 23 septembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons nos travaux conformément à notre ordre de renvoi du 18 avril 1985, concernant *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer*, le *Supplément technique* et le *Rapport final du groupe de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)*. Notre premier témoin ce soir représente la Corporation Cadillac-Fairview Limitée. M. Bernard Ghert est président et chef de la direction et M. Bert Petlock est directeur des Relations publiques.

Monsieur Ghert, je crois que vous avez un mémoire qui est assez long de même qu'une déclaration liminaire très longue. Si vous voulez bien la raccourcir, nous l'entendrons avec plaisir; autrement, nous l'annexerons au compte rendu d'aujourd'hui, tout comme votre mémoire. Si je dis cela c'est que nous voudrions que vous passiez rapidement aux problèmes principaux afin que nous puissions vous poser des questions.

M. Bernard Ghert (président et chef de la direction, Corporation Cadillac-Fairview Limitée): Merci, monsieur le président, merci également aux membres du Comité. D'après moi, le Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada est l'un des documents les plus importants soumis à la discussion publique depuis de nombreuses années. Comme vous l'avez souligné, des exemplaires du mémoire ont été distribués et je tenterai de faire mes observations le plus brièvement possible sur nos principales préoccupations.

De fait, d'aucuns seront peut-être surpris de ma présence devant ce Comité, vu mon appartenance et mes affiliations au monde des affaires. Vous vous dites peut-être que je suis l'un de ceux qui exercent cette concentration de pouvoirs. Et pourtant, je suis ici et je suis un peu seul à ce bout de la salle mais je serai peut-être encore plus seul quand je retournerai à Toronto après la séance de ce soir. De fait, nombre d'autres importants hommes d'affaires avec qui je me suis entretenu de l'impact du Livre vert conviennent qu'il néglige certains points susceptibles d'entraîner de graves conséquences pour tous les Canadiens. Malheureusement, peu sont prêts à faire entendre leur voix.

Le Canada a mis au point un système de marché des capitaux très sophistiqué et très efficace au cours des dernières années et, surtout dernièrement, on a beaucoup parlé des quatre piliers traditionnels et du fait que les lignes de démarcation entre ceux-ci s'estompent graduellement. J'admets qu'il faut tenir compte de cette évolution et ajuster notre cadre de réglementation pour permettre le changement. Mais nous pouvons favoriser un changement positif sans pour autant laisser libre cours à une concentration accrue du pouvoir économique. L'exercice de ce pouvoir accablant pourrait

[Texte]

[Traduction]

modifier fondamentalement le cours des événements de ce pays.

• 2005

To that extent, I am disappointed that the discussion of the green paper has largely been confined to the financial pages of newspapers because it looks as if most people, including the decision-makers and the media, may think this is just another instance of what I call the big cats of Bay Street and other financial centres clawing and scratching and eating each other. To some degree, of course, that is going on, but I think the issue is much broader and deeper. It is really an issue as to whether or not we are going to permit and facilitate an even greater concentration of economic power than now exists in Canada.

It is going to affect everybody's lives in an economic perspective, so what happens is really everybody's business and concern. Unfortunately, on a day-to-day basis, we are all too busy worrying about our personal financial affairs, such as the cost of our mortgages, cost of food and personal loans, cost and availability of automobile insurance and other day-to-day issues, without realizing that it is precisely those items that will be affected by the deliberations of your committee and, ultimately, the Parliament of Canada.

In our brief, we have recognized that there is much of value and that is laudable in the green paper. We believe the stated objectives are well meaning and will receive the support of reasonable people. On the other hand, we believe the green paper also proposes critical policy by omission. Specifically, the official sanctioning of financial holding companies without limitations on ownership would encourage overlapping or unified links between financial and non-financial enterprises. This leads not only to a greater concentration of power but a concentration of power which is qualitatively more dangerous than just the narrow ownership issue. It also opens the door to possible abuses of power.

Let me list some of the adverse consequences of undue concentration of economic power in huge conglomerates. This is covered in much more detail in the brief, but briefly: first, such concentrations of power to misallocate resources by restricting output and raising prices relative to those in a competitive market. Second, the exercise of market power can result in a redistribution of income from the firm's customers to its owners. Third, such power can lead to inefficiency and waste. Fourth, a high level of concentration reduces the number and diversity of decision-makers in the economy.

I think recent events would show us that there is an advantage in having a large number of decision-makers in the economy, because when people make mistakes it can be very costly if they are done on a large-scale basis. Fifth, large concentrations of private economic power may not be respon-

À cet égard, je suis déçu que la discussion publique du Livre vert se soit cantonnée à la presse financière. La plupart des gens, y compris les décideurs des médias, pensent que ce débat n'est qu'une autre occasion pour ce que j'appelle les «gros bonnets» de Bay Street et des autres centres financiers de s'entre-déchirer. C'est d'ailleurs bel et bien ce qui se passe. Mais le problème se situe au-delà. La question revient à savoir si oui ou non nous allons permettre et faciliter un degré de concentration encore plus élevé de pouvoir économique que celui que nous connaissons aujourd'hui au Canada.

Cela affectera tous les aspects économiques de notre vie et nous sommes tous concernés. Malheureusement, dans le quotidien, nous sommes tous trop préoccupés par nos propres affaires financières, qu'il s'agisse de nos hypothèques, du coût des produits alimentaires, du coût des prêts aux particuliers, du coût et de la disponibilité de l'assurance-automobile et d'autres problèmes financiers quotidiens; nous ne réalisons pas que ce sont précisément ces domaines qui seront touchés par les délibérations de votre Comité et finalement par la décision du Parlement du Canada.

Dans notre mémoire, nous reconnaissons que le Livre vert a beaucoup de mérites. Nous croyons que les objectifs qu'il énonce sont significatifs et que des gens raisonnables ne s'y opposeront pas. Par contre, le Livre vert propose également une politique dangereuse du fait qu'il néglige certains points. Plus précisément, l'avalisation officielle des sociétés de portefeuille financière accordée sans imposer de restrictions à la propriété encouragerait le chevauchement ou l'unification des liens entre les entreprises financières et non financières. Cela aboutirait non seulement à un degré plus élevé de concentration de pouvoir, mais encore à un genre de concentration plus dangereux que la propriété pure et simple. Cela ouvrirait aussi la porte à d'éventuels abus de pouvoir.

Permettez-moi de mentionner certaines des conséquences défavorables d'une concentration induite de pouvoir économique dans de gigantesques conglomerats. Notre argumentation figure plus en détail dans le mémoire mais pour résumer: d'abord, un tel degré de concentration risque d'aboutir à une mauvaise répartition des ressources, car la production pourrait être restreinte, ce qui ferait monter les prix par rapport à ceux d'un marché concurrentiel. En second lieu, l'exercice du pouvoir du marché peut aboutir à une redistribution du revenu au détriment des clients de l'entreprise et en faveur de ses propriétaires. Troisièmement, un tel pouvoir pourrait conduire à l'inefficacité et au gaspillage. En quatrième lieu, un niveau élevé de concentration réduit le nombre et la diversité des décideurs dans l'économie.

Je pense que les événements récents nous montrent qu'il est avantageux d'avoir un grand nombre de décideurs dans l'économie, car lorsque des gens font des erreurs, celles-ci peuvent être très coûteuses si elles sont prises sur une grande échelle. Cinquièmement, les fortes concentrations de pouvoir

[Text]

sive to regulatory controls. Sixth, high levels of corporate concentration may stimulate greater government intervention as a type of countervailing power.

In our brief, we have dealt at some length with the concept of power and the exercise of power by business executives. Exercise of power is complex, often subtle and highly subjective. Nevertheless, business executives, with the loftiest motives and the strictest scruples, are still human and subject to the temptation that power brings.

Power is the ability to produce intended effects on others; it can also mean the exercise of discretion in decision-making. Another attribute of power is the ability to pursue non-economic objectives, even at the expense of economic considerations. The greater the concentration of power, particularly the exercise of financial power by non-financial companies through financial holding companies, the greater the risk of abuse, either directly or through informal networks and spheres of influence in the business community.

• 2010

The reality with the business world, as with politics, is that once power is attained, the temptation to exercise that power to the full is almost irresistible. Those who possess it are prepared to go to great lengths to not give it up.

There are some examples—and I will just give you a very brief list here—of how economic power is exercised even under present conditions to involuntarily alter the behaviour of other firms. It can be used to advance the interests of some customers or suppliers, or penalize others who are out of favour. It can undermine the position of rivals in ways inconsistent with maximizing the wealth of one's own shareholders. It can provide excess rewards to the top management coalition which effectively controls a group. And economic power can be used to influence public policy through the political process.

These are not theoretical situations. The public record has many examples of economic power being used in ways that are not always in our best interests in this country. As an example, I know of an instance where, if the witnesses were required to testify under oath, they would have to tell you of a financial institution which had instructions from senior executives of the parent non-financial company to refuse loans to one of its competitors.

The green paper in fact goes to great length in acknowledging the dangers of self-dealing and conflicts of interest and, unfortunately, again recent experience provides a number of regrettable examples. Yet, the policy of the government, as we read it in the green paper, is to permit and facilitate even greater degrees of concentration.

While the green paper does recognize that abuses may occur, the proposed regulations and increased ministerial

[Translation]

économique privé peuvent échapper au contrôle de la réglementation. En sixième lieu, des niveaux élevés de concentration de sociétés peuvent stimuler une plus forte intervention de l'état comme contrepoids.

Dans notre mémoire, nous avons traité assez longuement du concept du pouvoir et de son exercice par les cadres. L'exercice du pouvoir est complexe, souvent subtil et très subjectif. Néanmoins, les cadres inspirés par les motifs les plus nobles et portés aux scrupules les plus rigoureux restent tout de même des êtres humains soumis aux tentations qui accompagnent le pouvoir.

Le pouvoir est la capacité de produire des effets voulus sur les autres. On peut aussi le considérer comme l'exercice d'une prise de décision discrétionnaire. C'est aussi la capacité de poursuivre des objectifs non économiques, fût-ce au détriment de considérations économiques. Plus la concentration du pouvoir est forte, en particulier l'exercice du pouvoir financier par des sociétés non financières par le biais de sociétés de portefeuille financière, plus les risques d'abus sont élevés, soit directement, soit par des réseaux informels et des sphères d'influence dans le monde des affaires.

En réalité, dans le monde des affaires comme en politique, une fois que l'on détient le pouvoir, il est pratiquement impossible de résister à la tentation de l'exercer au maximum. Ceux qui le détiennent sont souvent prêts à faire des pieds et des mains pour le conserver.

Voici quelques exemples de la façon dont le pouvoir économique s'exerce, même dans les conditions actuelles, pour modifier involontairement le comportement d'autres entreprises. Il peut servir à faire progresser les intérêts de certains clients ou de certains fournisseurs au détriment d'autres. Il peut saper la position des concurrents de manière incompatible avec l'optimisation de la richesse de ses propres actionnaires. Il peut fournir des récompenses excessives à la coterie de la haute direction qui contrôle effectivement le groupe. Et le pouvoir économique peut servir à influencer la politique publique par l'intermédiaire du processus politique.

Ce ne sont pas là des cas théoriques. Les exemples dans lesquels le pouvoir économique ne sert pas forcément le meilleur intérêt de la communauté canadienne dans son ensemble ne manquent pas. Je peux vous citer un exemple où, si les témoins étaient tenus de témoigner sous serment, ces derniers seraient forcés de vous parler d'une institution financière à laquelle les dirigeants de la compagnie mère à caractère non financier avaient ordonné de refuser des prêts à l'un de ses concurrents.

Le Livre vert reconnaît les dangers des transactions intéressées et des conflits d'intérêts. Ces derniers temps, nous avons vu nombre de cas regrettables. Et pourtant, la politique du gouvernement énoncée dans le Livre vert est de permettre et de faciliter des niveaux de concentration encore plus élevés.

Certes, le Livre vert reconnaît qu'il peut se produire des abus, mais la réglementation proposée et l'accroissement de la

[Texte]

discretion are not adequate to cope with potential problems. In fact I do not believe that any reasonable scheme of regulations and supervision can cope.

Within a decade, in the absence of some effective controls on conglomerate ownership, we could see the emergence of some very large powerful groups, maybe as few as a dozen or maybe even less. These groups would have controls spanning both financial and the industrial sectors in our country. They would have enormous power in a country of Canada's size, and that power may be sufficiently significant to influence the political process itself and, ultimately, our political freedom.

We outline in our brief the greater ramifications of concentration on the financial side as opposed to the non-financial side, because money is the most liquid of all assets and those who control it can cause almost immediate effects on others.

There are many well-recognized arguments for limiting the ownership of financial institutions in non-financial organizations, such as the limitations the Government of Canada in the past has seen fit to impose on the Canadian chartered banks. This is because there is an obvious conflict of interest where a financial institution is both a lender and an equity-owner in a particular enterprise. We recognize that will inhibit the owners ability to make decisions which will not, at the same time, affect the stability of the financial institution and the reliability of capital markets.

When a non-financial enterprise gains control over financial institutions, an even more dangerous kind of concentration is created, carrying the same potential conflict plus the ability to impact adversely the apparent credit-worthiness of competitors or adversaries.

I believe the process has started. Emergence of the conglomerates in which non-financial enterprise dominates financial institutions has been the phenomenon of the 1980s. I see it as a continuing process, without any perceived will to check it. Worse, it is probably irreversible. Down the road, maybe in five or ten years, we may recognize it at that point as something that has gotten out of hand. But then, will we have the means or the will to intervene or stop the process? With the tremendous pressures at that time to maintain the status quo, given the record of recent years, the result seems obvious. In fact, once large economic units are together, it is very expensive, sometimes economically disastrous and politically very difficult to pull them apart.

I would like to repeat that our major concern is the sanctioning by government of increased concentration of economic power and, specifically, the control of financial institutions by

[Traduction]

discrétion ministérielle ne suffisent pas à affronter les problèmes éventuels. Aucun schéma raisonnable de réglementation et de supervision ne peut y parvenir.

D'ici une dizaine d'années, en l'absence de contrôles efficaces sur la propriété des conglomerats, il se pourrait fort bien qu'il ne reste qu'une douzaine de groupes. Ces groupes pourraient détenir un pouvoir économique énorme dans un pays de la taille du Canada. Ce pouvoir peut être suffisant pour avoir une influence sensible sur le processus politique et, en fin de compte, sur nos libertés politiques.

Permettez-moi une fois de plus de faire allusion à notre mémoire dans lequel nous mentionnons que la concentration a peut-être des ramifications d'un degré sensiblement plus élevé dans le secteur financier que dans le secteur non financier à cause des caractéristiques particulières de l'argent ou de l'actif quasi monétaire qui s'y rattache. L'argent est le plus liquide de tous les actifs et ceux qui le détiennent peuvent provoquer des effets pratiquement immédiats sur autrui.

L'argument notoire pour restreindre la propriété des institutions financières dans des organismes non financiers revient à ceci: quand un établissement est tant créancier que propriétaire des titres de participation d'une société, il y a un conflit d'intérêts évident qui entravera l'aptitude du propriétaire à prendre des décisions qui n'affecteront pas simultanément la stabilité de l'institution financière et la fiabilité des marchés des capitaux.

Quand une entreprise non financière acquiert le contrôle d'institutions financières, la concentration est encore plus dangereuse, car outre qu'elle s'accompagne des mêmes conflits éventuels, elle peut avoir des répercussions adverses sur la solvabilité apparente des concurrents ou adversaires.

Le processus est déjà entamé. L'apparition des conglomerats dans lesquels des entreprises non financières dominent des institutions financières est un phénomène des années 80. Ce qui est alarmant, c'est qu'il s'agit d'un processus continu que le gouvernement ne semble pas disposé à enrayer. Le pire, c'est que ce processus est probablement irréversible. D'ici environ cinq à 10 ans, le gouvernement risque de s'apercevoir que la concentration du pouvoir économique au Canada a dépassé les bornes. Le gouvernement aura-t-il alors les moyens ou la volonté d'intervenir pour mettre fin à ce processus, voire l'inverser? On peut imaginer les contraintes pour maintenir le statu quo tel qu'il sera alors. Si l'on se fie à l'expérience des dernières années, le résultat semble évident. Or, c'est un fait, une fois que d'importantes unités économiques se sont assemblées, il n'est pas facile de les démanteler. À ce stade-là, le démantèlement de ces conglomerats pourrait se révéler désastreux du point de vue économique et difficile du point de vue politique.

Je le répète, notre principal souci est l'approbation par le gouvernement d'un degré accru de concentration du pouvoir économique et plus précisément du contrôle d'institutions

[Text]

non-financial enterprises. There should be limitations on ownership of financial enterprises. In particular, if there is not to be limitations on the degree of ownership, there should be restrictions on who is permitted to own financial institutions. The fundamental defect in the green paper is that, by not limiting control over financial enterprises, it accepts and approves increased concentration of economic power, which is contrary in fact to the stated and laudable objectives of increasing competition, stabilizing capital markets and enhancing consumer protection.

I was going to repeat a quote I have in the brief of Judge Wyzanski of the U.S. Federal Court. I will just leave you to read that at your convenience. Thank you for your attention.

The Chairman: Thank very much, Mr. Ghert. Before I ask my members to comment, I think you have taken a very different position than any other person presenting a brief to our committee, and I think it therefore deserves a great number of questions.

But briefly, assuming we allow Schedule C banks, how would we injure the system by allowing Trilon, for example, that has general insurance companies, a life insurance company, a trust company, to have a bank; in other words, to make it more competitive with the Royal Bank or the Bank of Montreal? What about Crownx? Would we hurt the competitive situation by putting them in the banking business in opposition to the five or six largest banks? What about Investors Syndicate and Great-West Life under Power Corporation? Would we injure the system by giving them a bank and putting them again in competition? Would that not, if anything, reduce the concentration of power by forcing some new competitors in the field against the largest banks?

Mr. Ghert: As you put the question, yes, I could see that it would be an advantage in terms of increasing competition. But at the same time, I think you have to look at the sponsorship of the Schedule C bank, whether it be a Trilon or a Power Financial or a Crownx or whatever, in that you have in fact a Trilon, a quite closely controlled operation. It is the same with Power and the others.

So you have a concentration of ownership which is different from the major banks in Canada, and of course, I have had many people express to me that this is not really much different, because once you get those senior executives in a big bank, they have a lot of power anyway. That may be true, but also, having dealt with them for many years, I think they exercise that power in a relatively responsible way.

But the point I make is that, although I do have some concerns about a concentrated ownership or a tight control over a financial holding company, my major concern, my real concern, is with the cross-ownership of industrial and financial holding companies, where you have a major holding company or industrial enterprise in a position to actually own and control a financial holding company. That is what I call the

[Translation]

financières par des entreprises non financières. La propriété des entreprises financières devrait faire l'objet de restrictions. En particulier, si aucune restriction n'est imposée au degré de propriété, il devrait y en avoir à l'égard des personnes autorisées à détenir des institutions financières. Le défaut fondamental du Livre vert est le suivant: en ne limitant pas le contrôle sur les entreprises financières, il accepte et entérine une concentration accrue de pouvoir économique qui est contraire à ses objectifs énoncés et louables, notamment l'intensification de la concurrence, la stabilisation des marchés des capitaux et le renforcement de la protection des consommateurs.

J'allais vous citer un passage du mémoire du juge Wyzanski de la cour fédérale des États-Unis, mais vous le lirez lorsque vous en aurez le temps. Merci de votre attention.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Ghert. Avant de donner la parole aux députés, je tiens à observer que votre position est très différente de celle que nous avons entendu jusqu'à présent, par conséquent, il y aura probablement beaucoup de questions.

Supposons que nous acceptions les banques de l'annexe C, comment le fait de permettre à Trilon, par exemple, qui a une compagnie d'assurance générale, une compagnie d'assurance-vie et une compagnie de fiducie, à avoir une banque, pourrait-il porter atteinte au système? Autrement dit, cela reviendrait à accroître la concurrence avec la Banque Royale ou la Banque de Montréal. Et qu'en est-il de Crownx? Si on permet à cette compagnie de faire des opérations bancaires, si l'on compare cela aux cinq ou six grosses banques, est-ce que cela porterait atteinte au système de concurrence? Et qu'en est-il de l'*Investors Syndicate* et de la *Great-West Life** qui dépendent de la *Power Corporation*? Est-ce que ce serait attaquer le système que de leur donner une banque et de les remettre en compétition? Est-ce qu'au contraire cela ne pourrait pas réduire la concentration des pouvoirs en forçant les grosses banques à accepter quelques nouveaux concurrents?

M. Ghert: De la façon dont vous posez la question, effectivement, cela pourrait être un avantage dans la mesure où cela augmenterait la concurrence. Mais en même temps, il faut voir quelles sont les compagnies qui pourraient avoir des banques de l'annexe C, qu'il s'agisse de Trilon, de *Power Financial* ou de *Crownx* ou d'une autre compagnie. Une compagnie comme Trilon est très étroitement contrôlée. La même chose vaut pour la *Power* et les autres.

Vous avez donc une forte concentration de la propriété à la différence des principales banques canadiennes. Beaucoup de gens m'ont dit que ce n'était pas tellement différent car les dirigeants d'une grosse banque ont, de toute façon, beaucoup de pouvoirs. C'est fort possible, mais après les avoir fréquentés pendant de nombreuses années, je pense qu'ils exercent ce pouvoir d'une façon relativement responsable.

Cela dit, la concentration de propriété, une société de portefeuille financière étroitement contrôlée peuvent susciter certaines inquiétudes, mais ce qui m'inquiète le plus, c'est le chevauchement de la propriété des compagnies de portefeuille industrielles et financières; en effet, vous avez de grosses compagnies de portefeuille ou des entreprises industrielles qui peuvent posséder et contrôler une compagnie de portefeuille

[Texte]

qualitatively different concentration of economic power which can lead to a very high degree of power and which also, I think, can lead to abuses which I think would be virtually impossible to control through rules and regulations and supervision of self-dealing and conflicts.

Not only do you deal with a situation in that case where you say you do not want them to have various members of their group of companies lending or dealing or transferring assets among each other; you can get into a situation where the overall holding company can in fact say they do not want you to help establish competitors to their industrial companies or to help them expand. Now, you do not have to send a letter or memo to do that; there are far more subtle ways of doing that.

• 2020

The Chairman: Could you give us some examples? Which of the major groups that could conceivably go into the banking business—and I have mentioned Trilon, Crownx, Great-West Life; Laurentian Group perhaps, but they already have a bank, E-L Financial Services, but I do not think Hal Jackman wants one—

Mr. Ghert: No, he does not.

The Chairman: Just who of these terrible people are going to wind up using their control of industrial corporations to so damage the economy?

Mr. Ghert: I have not called them terrible people. In fact, you may have some very responsible people there today. It is who may come along in years afterwards and take their place, because we are not all immortal.

The Chairman: That is right.

Mr. Ghert: But you have companies such as Brascan, where you have the Noranda connection and all its subsidiaries. You have Power Corporation with its Consolidated Bathurst and its Power Financial. So you have . . .

The Chairman: Aside from its newprint plant, most of its assets are in financial businesses.

Mr. Ghert: Yes, at this time they are. But they have also . . . I am not sure, but there were rumours . . .

The Chairman: Sure, they used to own a couple of shipping lines too.

Mr. Ghert: Yes.

The Chairman: What I am asking is: Really, is there a situation in the country where these large holding companies essentially are controlled in the predominance by industrial businesses, or are the industrial businesses by and large really subsidiaries or something else they happen to be into at the same time?

Can I put a supplementary, too, at the same time? What prevents an individual from owning shares in an industrial corporation and a financial corporation? Would you suggest that we have laws that say to an individual: I am sorry; because you own bank stock you cannot invest in railroads or paper mills or liquor companies?

[Traduction]

financière. À mon sens, c'est une concentration de pouvoir économique qui est différente du point de vue qualitatif et qui peut susciter le type de pouvoir qui, à son tour, peut conduire à des abus virtuellement impossibles à contrôler par la réglementation ou le contrôle des transactions intéressées et des conflits.

C'est à ce stade qu'on refuse de voir plusieurs compagnies du groupe prêter ou faire des transactions ou encore transférer des actifs entre elles; à la limite, la compagnie de portefeuille peut déclarer qu'elle refuse de vous aider à établir des concurrents de ses compagnies industrielles, de les aider à prendre de l'expansion. Maintenant, pour ce faire il est inutile d'envoyer une lettre ou un mémo, il y a des moyens bien plus subtils.

Le président: Pouvez-vous nous donner des exemples? Quels sont les grands groupes qui pourraient envisager d'ouvrir une banque? J'ai parlé de Trilon, de Crownx, de Great-West Life; le groupe Laurentien peut-être, mais ils ont déjà une banque, les services financiers E-L mais je ne pense pas que Hal Jackman souhaite . . .

M. Ghert: Non, pas du tout.

Le président: Lesquels parmi ces affreux vont profiter du contrôle qu'ils exercent sur des sociétés industrielles pour endommager l'économie?

M. Ghert: Je n'ai pas dit que c'était des affreux. En fait, il y en a parmi eux qui sont des gens très responsables. Mais comme nous ne sommes pas immortels, il faut penser à ceux qui les remplaceront plus tard.

Le président: C'est vrai.

M. Ghert: Mais vous avez des compagnies comme *Brascan* avec l'affiliation *Noranda* et toutes les filiales. Vous avez la société *Power* avec ses compagnies, comme *Consolidated Bathurst* et *Power Financial*. Vous avez donc . . .

Le président: À part son usine de papier-journal, ses intérêts sont surtout dans le secteur financier.

M. Ghert: Oui, pour l'instant, c'est vrai. Mais ils ont également . . . Je ne suis pas certain, mais il y a eu des rumeurs . . .

Le président: Effectivement, ils possédaient jadis deux compagnies de navigation.

M. Ghert: Oui.

Le président: Ce que je veux savoir, en fait, c'est si dans l'ensemble ces grosses compagnies de portefeuille sont contrôlées par les entreprises industrielles ou bien si les entreprises industrielles sont dans l'ensemble des filiales dans le secteur qui les intéresse à un moment donné?

Je peux vous poser une autre question en même temps? Qu'est-ce qui empêche un particulier d'avoir des actions dans une société industrielle et dans une société financière? Pensez-vous que la loi déclare aux personnes privées: désolé, mais comme vous avez des actions dans une banque, vous n'avez pas

[Text]

Mr. Ghert: If you control neither then I do not care; but if you happen to control both through a very large stockholding in both then I think that is a concern.

The Chairman: Mr. McCrossan, you put your hand up.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

I find a lot of sympathy with a number of the points made, although just how we would manage the change to accomplish what you want is a little questionable.

Let me start with the current concentration we have. Basically the big five banks dominate the Canadian financial market right now, whether you stack them up with the other trust companies or the insurance companies or whatever. In principle you agree that it is desirable to have additional competitors of a reasonable size to the current big five banks. So your concern, as you have outlined it, then is that those additional competitors should not be narrowly held, firstly, and, secondly and more important I guess, narrowly held by owners who also have significant industrial interests. So I assume that you would encourage additional competition if it was widely held or if there was either a prohibition or a limitation on controlling interests in other businesses.

Mr. Ghert: Yes, that is right.

Mr. McCrossan: We have a trust industry, for example, right now which is very closely held indeed, following the capture of Canada Trust, the last reasonably widely-held large company. But none of those trust companies is of a similar size to the banks. I think all the big five banks are over \$50 billion and all the trust companies we are talking about are in the \$10- to \$12-billion range.

Would it be reasonable to accomplish our goals to set some sort of threshold by which time you would allow them to get into banking but after they reach a certain size they must be down to a maximum 10% interest such as the banks hold now; in other words, to allow them into the business but basically say that they have to seek new capital as they expand from other owners?

Mr. Ghert: That may be a reasonable option. In the brief, Cadillac-Fairview has not suggested any rollbacks, as I think they are called. Technically our position is, we are where we are today and we should not encourage a further concentration. But the scheme which you have outlined I think is probably a fairly reasonable approach.

Mr. McCrossan: How about requiring divestiture of nonfinancial institutions in any group? In other words, a group

[Translation]

le droit d'investir dans les chemins de fer, les moulins à papier ou les distilleries?

M. Ghert: Si vous ne contrôlez ni l'un ni l'autre, cela m'est égal, mais s'il se trouve que vous contrôlez les deux grâce à l'importance de votre portefeuille d'actions, c'est là que cela devient inquiétant.

Le président: Monsieur McCrossan, vous avez levé la main.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Vous faites beaucoup d'observations qui me semblent judicieuses, mais je me demande comment vous pensez parvenir à ces fins.

Commençons par le type de concentration qui existe actuellement. Les cinq grosses banques dominent le marché financier canadien à l'heure actuelle, qu'on les regroupe avec les autres compagnies de fiducie ou les compagnies d'assurance, etc., c'est la même chose. En principe, vous reconnaissez qu'il faudrait trouver d'autres concurrents d'une taille raisonnable pour les cinq grosses banques. Vous nous dites qu'il ne faudrait pas que ces concurrents soient trop étroitement contrôlés, et également, et c'est encore plus important, qu'ils ne devraient pas être contrôlés par des propriétaires qui ont également des intérêts importants dans le secteur industriel. Vous êtes donc d'accord pour encourager la concurrence à condition qu'elle appartienne à des intérêts très divers ou encore si on imposait une interdiction ou si on limite le contrôle exercé dans d'autres entreprises.

M. Ghert: Oui, exactement.

M. McCrossan: Prenons l'exemple du secteur de la fiducie qui, à l'heure actuelle, est très étroitement contrôlé, depuis le rachat du *Canada Trust*, la dernière compagnie qui n'était pas trop étroitement contrôlée. Mais aucune de ces compagnies de fiducie ne peut se comparer aux banques pour l'importance. Je crois que les cinq grosses banques représentent plus de 50 milliards de dollars quand toutes les compagnies regroupées représentent quelque chose de l'ordre de 10 à 12 milliards de dollars.

Pour parvenir à nos fins, ne pourrait-on pas fixer une limite pour leur permettre de faire des opérations bancaires? Après que ces compagnies auraient atteint une certaine taille, il faudrait qu'elles ramènent leurs intérêts à un maximum de 10 p. 100, comme c'est actuellement le cas des banques. Autrement dit, leur permettre de pénétrer ce marché, mais en même temps, les obliger à rechercher de nouveaux capitaux et, par voie de conséquence, de nouveaux propriétaires?

M. Ghert: C'est peut-être une solution raisonnable. Dans son mémoire, Cadillac-Fairview ne suggère pas de rétrocessions, je crois que c'est comme ça qu'on les appelle. Notre position est la suivante: nous sommes où nous sommes aujourd'hui et il ne faudrait pas encourager une plus grande concentration. Mais votre solution est probablement assez raisonnable.

M. McCrossan: Que pensez-vous de l'idée d'exiger la cession de toutes les institutions non financières d'un groupe quelcon-

[Texte]

could own an insurance company, a trust company, a life company, but it could not move outside the financial sector. Is that desirable, in your opinion?

Mr. Ghert: Again, we have not in our brief suggested divestiture. I guess that is simply because I can see that if the shoe were on the other foot and I were in that position today, I would resent it very much if someone came along and said: Here is where you are today: you have taken the chances, you have taken the risks, you have made the decisions, and here you are; now we want you to sell off either your financial operations or your industrial operations.

Mr. McCrossan: The chairmen named a number of companies and in effect I guess invited you to list which of them you did not want mortgage money from.

Mr. Ghert: That is not true. As a matter of fact, we deal with them all.

Mr. McCrossan: No, by fingering them as the bad boys in the outfit.

But given the situation we have today, where we have I guess a non-concentration of ownership in the banks, concentration in the trust companies, mixed in the insurance companies, and virtually no independents of any size with assets of over \$2 billion or \$3 billion now—I guess they are down to a fairly small size—and given the objective to achieve more competition, are we better off, in your opinion, to stand pat where we are now? Or are we better off to move down to allowing more competition against, basically, the five large banks and then trying to control that process?

Mr. Ghert: I would rather take the latter approach, I think—encourage the competition and control the process—than try to unwind what we have now. What we have now bothers me a bit, but I think we can live with it as long as we get more competition coming along.

Mr. McCrossan: We have had a number of witnesses who have led us in that general direction, although you have come at it from a very different approach, as the chairman said, in terms of the thing to do being to encourage competition but also to watch out for the very concentrations you talked about and try to regulate and control from this point on.

Mr. Ghert: As many of you are probably aware, it was Cadillac-Fairview that sold the 11,000 suites to Greymac Credit, I think, or one of the Greymac operations, which turned around and flipped it and got Seaway and Greymac and Crown Trust into a lot of problems.

The Chairman: With the prices; the way they went up so quickly.

Mr. Ghert: What bothered me at the time was when I got up in the morning and I was in my car, going to do my jogging, before doing my work-out I took a look at the paper and saw: "Sold to Arabs". I thought, gee whiz, do we have a foreign investment review problem? That was my major concern, because I knew there was no way they were worth \$500 million.

[Traduction]

que? Autrement dit, un groupe pourrait posséder une compagnie d'assurance, une compagnie de fiducie, une compagnie d'assurance-vie, mais sans avoir accès à l'extérieur du secteur financier. Pensez-vous que cela soit souhaitable?

M. Ghert: Encore une fois, dans notre mémoire, nous n'avons pas parlé de cession obligatoire. Je pense que nous nous mettons à la place des gens et, nous savons que si nous étions dans cette situation aujourd'hui, nous n'aimerions pas beaucoup que quelqu'un vienne nous dire: voilà où vous en êtes aujourd'hui, vous avez pris des chances, vous avez couru des risques et pris des décisions, voilà où vous en êtes. Maintenant, il va falloir que vous vendiez soit vos intérêts financiers, soit vos intérêts industriels.

M. McCrossan: Le président a cité un certain nombre de compagnies et vous a demandé, en fait, celles auxquelles vous n'iriez pas demander une hypothèque.

M. Ghert: Ce n'est pas vrai. En fait, nous traitons avec toutes ces compagnies.

M. McCrossan: Non, en les montrant du doigt, en disant qu'ils sont les coupables.

Mais dans la situation actuelle, en l'absence de concentration de la propriété dans les banques, concentration dans les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance et pratiquement aucun indépendant valant plus de 2 ou 3 milliards de dollars—ils sont de plus en plus négligeables—et compte tenu des nécessités de la concurrence, pensez-vous que nous ferions mieux de rester prudemment où nous en sommes? Ou encore, est-il préférable d'ouvrir la concurrence contre les cinq grandes banques et d'essayer ensuite de contrôler toute cette situation?

M. Ghert: Je préfère la deuxième solution, encourager la concurrence et contrôler ensuite, au lieu d'essayer de démêler la situation actuelle. Cette situation m'inquiète dans une certaine mesure, mais je pense que c'est supportable à condition d'ouvrir la concurrence.

M. McCrossan: Plusieurs témoins ont fait valoir ces mêmes arguments, mais vous avez abordé la question d'un point de vue différent, comme notre président l'a dit, car pour vous, il faut commencer par encourager la concurrence tout en surveillant les concentrations et en essayant de les réglementer et de les contrôler.

M. Ghert: Certains d'entre vous doivent savoir que c'est Cadillac-Fairview qui a vendu les 11 000 appartements à Greymac Credit, ou à une des filiales de Greymac qui, à son tour, s'en est débarrassé, ce qui a causé beaucoup de problèmes pour Seaway, Greymac et Crown Trust.

Le président: À cause des prix, qui montent ainsi rapidement.

M. Ghert: À l'époque, je me souviens qu'un matin je m'en allais faire du jogging avant de faire ma gymnastique, j'étais dans ma voiture et j'ai vu un titre dans le journal: "Vendus à des Arabes". Je me suis dit, Seigneur, est-ce que nous aurions un problème de révision des investissements étrangers? C'est ce qui m'inquiétait le plus, car je savais que ces appartements ne pouvaient valoir 500 millions de dollars.

[Text]

But leaving that aside, at the time . . .

The Chairman: Yes, but they had authorized appraisers from the institute who appraised it at that price and certified that it was good value.

Mr. Ghert: I will not comment on the appraisals.

But at that time a member of the press said to me: You would have to agree the Government of Ontario has done a lousy job in this area of supervision of financial institutions. I said, no, it may not have been as sharp as it should have been, but really, you have to make your laws and regulations and supervision based on the assumption that you are dealing with honest, well-intended people, unless you are prepared to accept a police state where you have a policeman looking over everyone's shoulder all the time. I still maintain that position.

• 2030

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

Again, I wish to join with my colleagues in commending you on your brief. It is just a damned good brief. It is one that the Department of Consumer and Corporate Affairs should have been presenting to us, but what they presented to us was so wet and sloppy it is amazing that they call themselves Consumer Affairs.

There are, I think, some really important points that you make. The general sense I have of what you are trying to tell us is that you are warning us that if we proceed with the proposals in the green paper we would sort of end up with the Japanese model, where you have a few very large benign companies that have their own financing and banking and manufacturing and control sectors of the economy that are politically very powerful, that wield a tremendous influence in the cultural, political, and economic life of Japan.

Mr. Ghert: Only it is a much smaller country.

Mr. de Jong: And it is a much smaller country and so therefore much easier to put that into effect.

Also, you make the point that economic power can be used to influence public policy; and you are saying here, regardless of how the regulations might be reading now, that at some stage a political campaign, through campaign contributions, etc., could see those regulations and the enforcement of it just totally thwarted.

Mr. Ghert: Yes. It is just a question of the exercise of power, connections—being able to mount campaigns through all the various fingers or areas of your business enterprise, each individually having its own impact somewhere.

Mr. de Jong: Also, other witnesses we have heard essentially state the position that the government in the green paper sets up a situation of greater possible abuse, and in order to deal with that it has to set up a much stronger and stricter regula-

[Translation]

Cela dit, à l'époque . . .

Le président: Oui, mais les évaluateurs de l'institut d'évaluation avaient certifié que c'était un prix correct.

M. Ghert: Je ne veux pas parler des évaluations.

Quoi qu'il en soit, à l'époque, un journaliste m'avait dit: Il faut reconnaître que le gouvernement de l'Ontario n'a pas fait son travail et n'a pas surveillé ces institutions financières comme il l'aurait dû. J'ai répondu que non, qu'il n'avait peut-être pas été aussi éveillé qu'il l'aurait dû, mais que les lois et la réglementation et les dispositions prises pour les faire observer doivent partir du principe que les gens sont fondamentalement honnêtes et bien intentionnés. Dans le cas contraire, il faut se résoudre à vivre dans un état policier où chacun est suivi pas à pas par un policier. Je n'ai pas changé d'avis.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Tout comme mes collègues, je tiens à vous féliciter pour votre mémoire. C'est un mémoire excellent. C'est un mémoire comme cela que le ministère de la Consommation et des Corporations aurait dû nous présenter, mais au lieu de cela, ils nous ont présenté quelque chose de fade et de médiocre et pourtant, ils prétendent défendre les intérêts des consommateurs.

Vous faites des observations particulièrement importantes. En règle générale, j'ai l'impression que vous nous mettez en garde, que vous nous avertissez que les propositions du Livre vert risquent de nous rapprocher du modèle japonais où quelques rares compagnies extrêmement importantes possèdent leurs propres services financiers, bancaires et manufacturiers qui leur permettent de contrôler l'économie et d'exercer un pouvoir politique important. Par voie de conséquence, ces compagnies ont une énorme influence sur la vie culturelle, politique et économique du Japon.

M. Ghert: Mais c'est un pays beaucoup plus petit.

M. de Jong: C'est un pays beaucoup plus petit, par conséquent, c'est d'autant plus facile.

Vous observez également que le pouvoir économique peut servir à influencer la politique publique et que la réglementation actuelle, quelle qu'elle soit, pourrait fort bien à l'occasion d'une campagne politique, à cause de contributions électorales, etc., subir d'importantes distorsions.

M. Ghert: Oui. Cela dépend de l'exercice du pouvoir, des contacts, de la possibilité de mener des campagnes dans tous les secteurs qui touchent à une entreprise commerciale, chacun d'entre eux ayant des répercussions quelque part.

M. de Jong: D'autres témoins nous ont dit qu'avec le Livre vert, le gouvernement pourrait fort bien encourager de nouveaux abus et que la solution était de renforcer la réglementation. Cela dit, les deux éléments peuvent entrer en

[Texte]

tory force, and that the two might just conflict with each other in the sense that the stronger regulatory force might just be so inhibiting and so awkward to carry out that the whole meaning of the exercise now becomes thwarted.

Mr. Ghert: I guess the words that I used are “no reasonable scheme now”. You are suggesting you would have to have an unreasonable scheme of regulation to cope with the potential abuses that I see. I am not even sure you could design one that could cope with something that is that large and complicated.

Mr. de Jong: As well, your comments on having greater ownership of financial institutions, what you have told us, and Mr. Bouey essentially told us the same thing, is that you cannot roll back, you cannot expect financial institutions to be held by a large group of shareholders. Again, it is an argument you have just stated, and yet it is an argument also that in your paper you state that once economic power is achieved it is very hard to roll back.

Mr. Ghert: That is why I am saying we ought to stop now and take a close look at it. As I have said a number of times, I do not suggest rolling back or breaking up what we have. Others have suggested it. I think Mr. Thomson of The Toronto-Dominion Bank was before you and said that it is not so difficult to roll back, to require divestiture. I am just concerned about the justice of that.

Mr. de Jong: But at least if we are going to proceed any further . . .

Mr. Ghert: Let us not go any further than where we are now.

Mr. de Jong: Right.

I would like to ask you some questions outside of your presentation to us this evening, and that is on evaluation. You have extensive experience in real estate. I do not want to particularly talk about the apartment buildings that were flipped over, but just in terms of your general experience in that field. I am sure you are aware that a fair number of financial institutions have gone under . . .

• 2035

Mr. Ghert: Yes.

Mr. de Jong: —and part of the weak link that exists in those financial institutions is the appraisal of the value of property.

Could you give us some general thoughts on that? Do you feel that area can be tightened, that some new standards and perhaps some regulation—either self-regulation or government regulation—can be done in that area so that property appraisals can be a more accurate science?

Mr. Ghert: I do not believe that appraisal is a science. It is an exercise in the art of using judgment. There are certain apparently scientific approaches one might use in appraisal. It all depends upon the use of assumptions. You have to use certain assumptions to come to values, and it is the selection of

[Traduction]

conflit car une réglementation renforcée pourrait fort bien constituer, en soi, une nouvelle distorsion à cause des obstacles qu'elle imposerait.

M. Ghert: Je crois avoir dit: «Aucun schéma raisonnable à l'heure actuelle». Vous pensez que pour faire face aux abus que je crains, il faudrait adopter un système de réglementation tel qu'il ne serait plus raisonnable. C'est un secteur tellement vaste et tellement complexe que je ne sais même pas si un système de réglementation pourrait y faire face.

M. de Jong: Vous parlez également d'élargir la propriété des institutions financières et vous nous dites, comme M. Bouey l'a fait également, qu'il était impossible d'envisager des rétrocessions. On ne peut pas s'attendre à ce que les institutions financières soient aux mains de vastes groupes d'actionnaires. Là encore, c'est un argument que vous faites valoir et, dans votre mémoire, vous dites qu'il est très difficile de faire lâcher à quelqu'un un pouvoir économique acquis.

M. Ghert: C'est précisément pour cette raison que nous devons maintenant faire une pause et nous interroger sur la situation. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, je ne parle pas d'un retour en arrière, je ne veux pas qu'on démolisse ce qui existe actuellement. D'autres l'ont suggéré, je crois que M. Thomson de la Banque Toronto-Dominion vous a dit qu'il n'était pas tellement difficile d'exiger un retour en arrière, des rétrocessions. De mon côté, je me demande si ce serait juste.

M. de Jong: En tout cas, si nous voulons aller plus avant . . .

M. Ghert: N'allons pas plus loin que nous sommes actuellement.

M. de Jong: Exact.

Je voudrais vous poser des questions qui sortent du cadre de votre exposé, et parler de l'évaluation. Vous connaissez à fond le domaine de l'immobilier. Je ne tiens pas particulièrement à vous parler de cette histoire d'appartements, mais simplement faire appel à votre expérience générale dans ce domaine. Vous n'ignorez pas qu'un certain nombre d'institutions financières ont fait faillite . . .

M. Ghert: Oui.

M. de Jong: . . . et que l'évaluation des biens fonciers est un de leurs points faibles.

Pourriez-vous nous livrer quelques réflexions d'ordre général à ce sujet? Pensez-vous qu'une vigilance plus grande soit nécessaire, que de nouvelles normes et peut-être de nouveaux règlements—une autoréglementation ou une réglementation gouvernementale—puissent être appliqués dans ce domaine afin que cette évaluation de biens devienne une science plus exacte?

M. Ghert: Je ne pense pas que l'évaluation soit une science. C'est un des exercices de l'art du jugement. Il est certain que faire appel à des méthodes apparemment scientifiques puisse être utile. Cela dépend de l'utilisation qu'on fait des hypothèses. Il faut utiliser certaines hypothèses pour déterminer la

[Text]

those assumptions, with respect to the national economy, the local economy, and, more important, the particulars of the individual property and what its future might hold.

As a matter of fact, an appraisal done one day might reflect circumstances in the way that a very competent appraiser might see the situation at that very time, but a year and a half or two years later conditions may have changed to cause that same very competent individual to take a different view of the future.

The market value of a property is exactly that; it is a market value, and markets will go up and down. It is not quite as apparent as it is on the stock market, where we can look at it by the minute. But property values do go up and down, just like stocks, not as quickly but they are subject to the same basic economic factors.

Mr. de Jong: Given the uncertainty in the field—I think we are still interested in groping, to see if we cannot at least make it a little bit more exact. I understand it is relative, that you can never get it down to an absolute science, but can some improvements be made? For example, in your enterprise, would you rely on local people to determine market value of pieces of property, or would you have people who have some expertise right across the country?

Mr. Ghert: It would be both. To be very fair, we normally, for our own purposes, do not use appraisers. We are supposed to be experts at judging the value of property, but we do not necessarily judge the market value of property. We look at the value of the property to us, which is a value-to-the-owner concept.

From time to time we do require appraisals for mortgages, for property tax assessments, for buy-sell agreements with partners. There is a whole host of other more minor reasons.

If something could be done it would be in the area in defining in our legislation more precisely the definition of value, whether we are talking about a value-to-the-owner concept, a market value concept . . .

As a matter of fact, a couple of years ago I was talking to a group of appraisers and the question came up: What is a mortgage appraisal? Is that a market value? I said, not strictly a market value at that point, at what the property would trade at. Usually, exactly at the time an institution forecloses on the property, there is some problem. So what you are really looking for is a very conservative estimate of what you could get in a distress sale of the property.

Mr. de Jong: At the worst point in the circle.

Mr. Ghert: At the worst point in time.

Now, I think the Canadian legislation has meant to deal with that by imposing limits on loan-to-value ratios, but

[Translation]

valeur, et c'est le choix de ces hypothèses, compte tenu de l'état de l'économie nationale, de l'économie locale et, encore plus important, des circonstances particulières du bien concerné et de son éventuel avenir.

Il se peut fort bien qu'un évaluateur ayant fondé avec compétence son jugement sur les circonstances présentes modifie ce même jugement un an et demi ou deux ans plus tard compte tenu de l'évolution du marché.

La valeur d'un bien est une valeur marchande et par conséquent déterminé par le marché, marché qui peut connaître des hauts et des bas. Ce n'est pas tout à fait aussi visible que sur le marché boursier où il peut y avoir des changements toutes les minutes, mais les valeurs foncières montent et descendent, tout comme les actions, peut-être pas aussi vite mais elles sont soumises aux mêmes facteurs économiques de base.

M. de Jong: Compte tenu de ces fluctuations—nous aimerions quand même trouver le moyen de rendre cette science un petit peu plus exacte. Je comprends que tout est relatif, qu'il ne sera jamais possible d'en faire une science totalement exacte, mais peut-on apporter certaines améliorations? Par exemple, dans votre entreprise, confiez-vous la détermination de cette valeur marchande à vos représentants locaux, ou consultez-vous des spécialistes, où qu'ils se trouvent?

M. Ghert: Les deux. Pour être très franc, dans des circonstances normales, nous ne recourons pas aux services d'évaluateurs. Nous sommes censés être des spécialistes en matière d'évaluation, mais nous ne jugeons pas forcément la valeur marchande d'un bien. Nous déterminons la valeur que représente ce bien pour nous, la valeur qu'elle représente pour nous en tant que propriétaires.

S'agissant d'hypothèques, de taxes foncières ou d'ententes de ventes à charte en participation, il est parfois nécessaire que nous procédions à une évaluation. Il y a toute une série d'autres raisons plus mineures.

Il faudrait peut-être définir de manière plus précise dans notre législation ce qu'on entend par valeur. Déterminer s'il s'agit de la valeur pour le propriétaire, de la valeur sur le marché . . .

Il y a quelques années, d'ailleurs, je discutais avec un groupe d'évaluateurs et la question suivante est venue sur le tapis: qu'est-ce qu'une évaluation hypothécaire? Est-ce la valeur marchande? J'ai répondu qu'à mon avis ce n'était pas à strictement parler la valeur que représentait ce bien sur le marché s'il était vendu. Généralement, si une institution saisit un bien, c'est qu'il y a un problème. Il faut donc estimer de manière très conservatrice ce que rapporterait ce bien en cas de vente précipitée.

M. de Jong: Au pire moment.

M. Ghert: Au pire moment.

Or, je crois que la législation canadienne a voulu régler ce problème en imposant des limites aux rapports valeur-prêt

[Texte]

without necessarily defining value. As you read through various legislation, the definition of value is really quite open. It says value, but what value are we looking for?

• 2040

Mr. de Jong: Okay. I still have a lot more questions in my mind about the whole process of appraisals and developing expertise and how the regulators use them and to what degree.

One last question in this area on the value of properties and how they might fluctuate: Right now the properties of a lot of those western Canadian institutions have been revalued often by outside examiners at the low point of their cycle. In your experience, if there was a larger time span in which the value would be determined, would this have made some difference?

Mr. Ghert: Possibly. The other thing one might look at, if you are looking at controlling that risk, is instead of talking about lending on real estate you might better define it by lending on certain kinds of real estate. For instance, lending on land I believe is riskier than lending on existing income-producing properties. Not that you cannot lose on existing income-producing properties. In western Canada, where properties were already rented and up, there was not nearly as much risk as properties being developed that did not ultimately rent and could cause problems.

But land tends to be more volatile because its value is derived. If you have an income-producing property on which you intend to build a property which is worth \$10 million once you capitalize, put a value on the estimated rents, and in order to build that property it is going to cost you \$8 million including fees and interest, you can afford to pay \$2 million for the land. If it turns out that you do not achieve the rents you expect to achieve then the building might only be worth \$9 million, but that is only a 10% difference from \$9 million to \$10 million, but it is going to cost you the same amount to build the building so it is still \$8 million. So you can only afford to pay \$1 million for the land, a 50% difference.

Although that is a bit of a theoretical type of calculation, it is essentially in the longer run how the market for land adjusts. So you can see some very wide fluctuations in the value of land which are greater than the value of the completed properties, tending to making lending on land riskier also because it does not produce any cashflow unless you can sell it, whereas an income-producing property has something there to service the debt.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman.

First of all I would like to thank you as well, Mr. Ghert. I find the paper and the presentation provocative and most interesting. I apologize to you now if I ask you some of the things that have already been asked because we have heard an

[Traduction]

mais sans forcément définir la valeur. Les diverses lois montrent qu'il n'y a pas de véritable définition de la valeur. Elles parlent de valeur, mais de la valeur par rapport à quoi?

M. de Jong: Très bien. J'ai encore beaucoup de questions à poser au sujet de ces évaluations et des méthodes que pourraient utiliser les régulateurs.

Une dernière question sur la valeur de ces biens et sur les éventualités de fluctuations. À l'heure actuelle, les biens de nombre de ces institutions canadiennes de l'Ouest ont été réévaluées souvent par des examinateurs externes au point le plus bas de leur cycle. Compte tenu de votre expérience, si cette valeur avait été déterminée sur une période de temps plus longue, est-ce que cela aurait fait une différence?

M. Ghert: C'est possible. Si votre objectif est de minimiser ce genre de risque, il serait peut-être bon que seuls certains biens immobiliers et pas d'autres puissent servir de garantie à des prêts. Par exemple, un terrain comme garantie de prêt représente, à mon avis, un plus grand risque qu'un bien rapportant déjà des revenus. Ce n'est pas automatique mais dans l'Ouest canadien les biens qui étaient déjà loués et qui rapportaient ne représentaient pas un aussi grand risque que les biens en construction qui finalement ne se sont pas loués et ont causé des problèmes.

La valeur du terrain tend à être plus volatile car c'est une valeur dérivée. Si vous avez un bien de rapport sur lequel vous avez l'intention de construire un bien d'une valeur de 10 millions de dollars une fois la valeur locative estimée, et que la construction de ce bien va vous coûter huit millions de dollars y compris les honoraires et l'intérêt, vous pouvez vous permettre de payer le terrain deux millions de dollars. Si vous n'arrivez pas à en tirer la valeur locative que vous escomptiez, cet immeuble peut ne plus valoir que neuf millions de dollars, la différence entre neuf millions de dollars et 10 millions de dollars n'est que de 10 p. 100 mais le coût de la construction sera lui toujours de huit millions de dollars. Vous ne pouvez donc plus vous permettre que de payer un million de dollars pour le terrain, une différence de 50 p. 100.

Bien que ce genre de calcul soit assez théorique, il reste que pour l'essentiel le terme pour l'évaluation du terrain est plus long. La valeur du terrain peut subir de très fortes fluctuations, fluctuations plus fortes que celles de la valeur du bien construit, et garantir un prêt avec un terrain à tendance à représenter un plus grand risque aussi parce que ce terrain ne rapporte rien à moins que vous ne le vendiez alors qu'un bien produisant un revenu permet de servir la dette.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président.

Premièrement j'aimerais également vous remercier, monsieur Ghert. J'ai trouvé votre document et votre exposé stimulants et des plus intéressants. Excusez-moi de vous poser des questions qui ont peut-être déjà été posées mais nous avons

[Text]

awful lot of these briefs and I think we are at the point where we have asked the same questions over and over again.

I am curious about a remark you made on page 3 of your introductory remarks tonight where you talk about concentration of power and the fact that it can provide excess rewards, etc., to the top management coalition that effectively controls the group. It seems to me those sorts of things go on in institutions that are widely held as well. It seems to me it went on with Pioneer, which was a reasonably widely-held trust company, and it appears to have gone on in the case of at least one of the banks. I wonder if you would care to comment on that.

Mr. Ghert: I do not say it is not possible. I think it is much more unlikely where there is a more widely held institution. Also, where an institution is not controlled as part of a large group it does not have quite the flexibility to do that. I mean, you just do not have the resources at your command to do that. I am not saying that it cannot happen; I am sure it will happen. It is a question of making sure that there is a proper degree of supervision by the directors and that the directors do not have any self-interest in themselves in the compensation. I mean, there may be directors who have other interests with some of the management of that institution and, therefore, there are cross-ownerships. When I talk about the informal linkages that can take place and that we are all aware of, I just think there is more potential for abuse.

• 2045

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Well, to sum up, you are saying the odds are that the more widely held the ownership the less risk there is of these things happening.

Mr. Ghert: No one has asked a question on this but I will give you my point of view on it anyway. I am not a director of a bank, although I happen to be a director of Canada Trust and have been for the last six or eight months or something like that—I guess for maybe a bit longer than that, maybe a year. From what I understand, bank boards of directors are not that actively involved, partly because the board sizes are very large. I would think a much smaller, more effective, board would serve better.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): On that note, would you go further and suggest that there should be some greater expectations from the officers and the directors of these institutions, in terms of their obligation to the public and in terms of decision-making and reporting?

Mr. Ghert: Yes, I would certainly think so. Just commenting on that and going a little bit further on my opinion of the bank boards of directors, when I was asked if I would stand for election to the board of directors of Canada Trust, I was a little bit concerned because I thought that would be the same as being on a bank board, and from what I had heard about that it really did not seem to me to be, other than the connection and the prestige, possibly of much interest. So I was amazed when I found out to what degree the board of directors

[Translation]

tellement entendu de témoignages que nous en arrivons au point où nous ne faisons que reposer sans cesse les mêmes questions.

Une remarque que vous faites à la page 3 de votre exposé m'intrigue. Vous dites que la concentration de pouvoirs peut se traduire en bénéfices excessifs, etc. etc., pour les membres dirigeants de la coalition qui exercent en réalité le contrôle sur le groupe. Il me semble qu'il en va de même dans les institutions à actionnaires multiples. Il me semble qu'il en a été de même avec *Pioneer* qui était une compagnie fiduciaire à participation relativement multiple et il semble que c'ait été également le cas pour au moins une des banques. Voudriez-vous vous expliquer?

M. Ghert: Je ne dis pas que ce n'est pas possible. Je pense que c'est beaucoup moins vraisemblable dans une institution où le nombre d'actionnaires est plus grand. Également, lorsqu'une institution n'est pas contrôlée par un groupe plus large les possibilités sont beaucoup moins grandes. Je veux dire que vous n'avez tout simplement pas les ressources nécessaires. Je ne dis pas que cela ne peut pas arriver, je suis certain que cela arrive. Il s'agit de s'assurer d'un degré suffisant de surveillance exercée par les administrateurs et que ces derniers ne soient pas intéressés eux-mêmes aux bénéfices. Il est possible que certains administrateurs aient d'autres intérêts qu'ils partagent avec certains des directeurs de cette institution et que par conséquent ils soient associés dans d'autres entreprises. Lorsque je parle de couplage officieux je veux simplement dire qu'à mon avis le potentiel d'abus est plus grand.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Pour résumer, selon vous, plus les actionnaires sont nombreux moins le risque d'événements de ce genre est grand.

M. Ghert: Personne n'a posé la question mais je vais vous donner mon point de vue de toute manière. Je ne suis pas administrateur de banque bien que je sois membre du conseil d'administration de *Canada Trust* depuis six ou huit mois—peut-être depuis un peu plus longtemps que cela, peut-être un an. D'après ce que je crois comprendre, la participation des conseils d'administration des banques n'est pas aussi active en partie à cause de l'importance numérique de ces conseils d'administration. À mon avis, des conseils d'administration moins nombreux joueraient un rôle beaucoup plus utile.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): À ce sujet, iriez-vous jusqu'à suggérer l'imposition à ces cadres et à ces administrateurs d'obligations plus grandes envers le public au niveau des décisions et des rapports?

M. Ghert: Oui, j'irais jusque là. Permettez-moi simplement de compléter ce que je pense des conseils d'administration de banque. Lorsqu'on m'a demandé de me présenter comme candidat au conseil d'administration de *Canada Trust*, j'ai un peu hésité car je pensais que ce serait la même chose que d'être membre d'un conseil d'administration de banque et d'après ce que j'avais entendu dire, mis à part l'entregent et le prestige, cela ne me semblait pas réellement très intéressant. J'ai donc été surpris de constater à quel point le conseil d'administration

[Texte]

of Canada Trust is really involved and how much time and attention they pay.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Again on page 3, near the bottom you make reference to the fact that:

... proposed regulations and increased ministerial discretion are not adequate to cope with the potential problems. No reasonable scheme of regulations and supervision can cope.

I guess my question to you is this: Are you saying in the present environment, then, it is not possible for us to structure a scheme of regulation and sanction and criminal penalty which would control those who would self-deal?

Mr. Ghert: I do not believe you can. I think you could look to other countries that have much stricter regulations where you have somewhat the same problems.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I want to ask you a little bit about regionalization. I do not think you allude to it particularly in your brief, but I am curious as to what your approach would be to this. Do you view the smaller, region-based, financial institutions as being useful to the country? Is it something which, as a matter of public policy, we should try to encourage?

Mr. Ghert: I see them as being potentially useful. I do not see a large necessity or an important necessity for encouraging it, partly because it has not worked so well recently. I cannot remember the note but I think it is note 20 or 23 in the brief and I do recognize that, being a nation the size we are, where we have to compete in international markets, where our competitors have a much larger market base, there exists a requirement whereunder Canada does need large companies relative to the size of our own markets, whether they be financial institutions or industrial companies.

• 2050

I do not see that regional institutions are inconsistent with that, but I do not think encouraging regional institutions would at the same time help us have those large companies; not necessarily with conglomerate ownership, though. As a matter of fact my point is if we do need those large companies to compete on an international scale, there is much more concern to allow the conglomeration of them.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I guess the message you are putting across is that you are concerned about obviously the growth in concentration; the movement of the non-financial institutions into the financial field and the fact that we are going to end up with a Big Eight or a Big Ten, and you go on to list the consequences as you see them. It seems to me a lot of people feel now that in the same way as most communities are run, depending on your size, by 20, 50, or 100 people, the industrial-financial-business complex in this country is run perhaps by 200, 300, 400 people.

[Traduction]

participait aux activités de *Canada Trust* et combien de temps et d'attention il y prêtait.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Toujours à la page 4, vous dites que:

... la réglementation proposée et l'accroissement de la discrétion ministérielle ne suffisent pas à affronter les problèmes éventuels. Aucun schéma raisonnable de réglementation et de supervision ne peut y parvenir.

Ma question est alors la suivante: suggérez-vous que dans l'environnement actuel, il ne nous est donc pas possible de structurer un schéma de réglementation et de sanction permettant de pénaliser et de contrôler ceux qui se livrent à ces transactions intéressées?

M. Ghert: Je ne le crois pas. Vous devriez peut-être étudier ce qui se passe dans d'autres pays dont la réglementation est plus stricte et où les problèmes sont quelque peu analogues.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'aimerais vous poser quelques questions au sujet de la régionalisation. Je ne pense pas que vous y fassiez tout particulièrement allusion dans votre mémoire, mais j'aimerais avoir votre point de vue. Considérez-vous que des institutions financières plus petites et régionales seraient utiles au pays? Devrions-nous, sur le plan politique, encourager ce genre d'institution?

M. Ghert: Je considère qu'elles sont utiles en puissance. Je ne vois pas vraiment la nécessité ou l'importance d'encourager ce phénomène en partie parce que dernièrement les résultats n'ont pas été très brillants. Je ne me souviens pas du numéro de cette note, mais je crois qu'il s'agit de la note 20 ou de la note 23 de notre mémoire mais je reconnais qu'étant donné la superficie de notre nation, les marchés internationaux sur lesquels nos concurrents sont beaucoup mieux implantés, le Canada a besoin de compagnies importantes correspondant à la taille de nos propres marchés, qu'il s'agisse d'institutions financières ou de sociétés industrielles.

L'établissement d'institutions régionales ne me semble donc pas incompatible mais je ne pense pas qu'encourager l'établissement de telles institutions régionales nous aiderait en même temps à mettre sur pied ces grosses compagnies; et pas forcément sous forme de conglomérat. D'ailleurs, si nous avons besoin de ces grosses compagnies pour être compétitives à l'échelle internationale, la constitution de conglomérats devient encore beaucoup plus critique.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Si je vous comprends bien, c'est la croissance de la concentration qui vous inquiète de toute évidence; l'entrée des institutions non financières dans le domaine financier est le fait que nous finirons par nous retrouver avec huit ou dix grosses institutions et vous nous faites un bilan des conséquences selon vous. Il me semble que nombreux sont ceux qui estiment aujourd'hui que tout comme dans la majorité des collectivités qui sont dirigées, en fonction de leur taille, par 20, 50 ou 100 personnes, le complexe industrio-financier de ce pays est peut-être contrôlé par 200, 300 ou 400 personnes.

[Text]

What do you say to that? Do we not have concentration in fact right now?

Mr. Ghert: According to the statistics I was able to get for the brief—I had someone doing some research for me on the statistics—there would seem to be an indication of a fairly high level of concentration. But we are there now. If it were a perfect world, I would rather not see it. But it is not an absolutely perfect world, and I just cannot see turning the clock back that much. As I say, I am concerned about the justice of it.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): So your bottom line, as a practical matter, is you would just prefer, on paper at least, to see no greater degree of concentration.

Mr. Ghert: Yes, I am looking further down the road. I am saying, look, if we go one way we are going to have much more concentration in the future and it is going to be very difficult to deal with it at that time. Here we are today; let us encourage more competition and we will not be so concentrated in 10 years.

Miss Nicholson: This is really an enormously interesting brief, because we have not had very many briefs that directly address the issue of concentration. There were one or two things I would have liked more detail on, but with the chairman getting rather worried about time, perhaps I will just ask one general question. Suppose this committee decided at this point simply to recommend some changes to the deposit insurance and updating of regulations and to leave this whole question of Schedule C banks and so on; to drop that for the time being. What kind of regulatory changes would you like to see to enhance competition and to make our legislation up to date in the short term?

Mr. Ghert: Let me understand the question. If you are only going to change the CDIC legislation and the regulation dealing with the supervision of financial institutions and their powers to make investments, broadly speaking I guess there are two areas. One is I would like to see the regulations on a functional basis rather than an institutional basis, broadening the powers of the various institutions so there is a wider range of competition between the trust companies and the banks. So they would essentially have the same powers, and you would have to set up regulations for the trust companies because of their fiduciary responsibilities as well, to make sure there is no overlap or self-dealing.

Essentially the regulation should be on a functional basis rather than on an institutional basis, which rather than saying if you are a trust company you can make these kinds of investments... but rather saying, look, if you make these kinds of investments, there are certain regulations dealing with investments in real estate or mortgages and things like that; and the same regulations apply across the board.

[Translation]

Que répondez-vous à cela? Cette concentration n'est-elle pas en fait une réalité aujourd'hui?

M. Ghert: Selon les statistiques que j'ai pu réunir pour ce mémoire—j'ai chargé quelqu'un de faire cette recherche sur les statistiques—il semblerait que le degré de concentration est assez élevé. C'est la réalité. Si le monde était parfait, je préférerais qu'il en aille autrement. Cependant, ce monde n'est pas absolument parfait, et je ne vois pas comment nous pourrions revenir en arrière. Je répète que ma réaction est dictée par un esprit de justice.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Donc, dans la pratique, vous préféreriez, sur le papier tout du moins, ne pas voir augmenter ce degré de concentration.

M. Ghert: Oui, car c'est l'avenir qui m'intéresse. Je dis que si nous continuons ainsi la concentration sera encore plus forte et il nous sera alors encore plus difficile de régler le problème. Encourageons aujourd'hui la concurrence pour que la concentration ne soit pas irréversible dans dix ans.

Mme Nicholson: Ce mémoire est excessivement intéressant car nous n'en avons pas beaucoup reçu qui abordent directement la question de la concentration. Je voulais poser une ou deux petites questions de détail, mais comme je vois que le président regarde sa montre, je me contenterai simplement d'une question d'ordre général. Supposez que ce Comité décide simplement de recommander quelques changements à l'assurance-dépôt ainsi qu'une modernisation de la réglementation et qu'il laisse de côté pour le moment toute cette question de banques d'annexe C, etc. Quels changements de réglementation souhaiteriez-vous voir pour encourager la concurrence et moderniser notre loi à court terme?

M. Ghert: Entendons-nous bien. Si vous ne faites que modifier la Loi de la Société d'assurance-dépôt et la réglementation de contrôle des institutions financières ainsi que de leurs pouvoirs d'investissement, je dirais d'une manière générale qu'il y a deux choses que j'aimerais voir. Premièrement, j'aimerais que la réglementation soit appliquée sur une base fonctionnelle plutôt que sur une base institutionnelle, élargissant les pouvoirs des diverses institutions afin que la concurrence entre les compagnies de fiducie et les banques soit accrue. Elles auront donc pour l'essentiel les mêmes pouvoirs, et il faudrait des règlements ne s'appliquant qu'aux compagnies fiduciaires à cause de leur responsabilité fiduciaire afin de prévenir tout chevauchement ou toute transaction intéressée.

Pour l'essentiel, cette réglementation devrait s'appliquer sur une base fonctionnelle plutôt que sur une base institutionnelle qui vous permettrait au lieu de dire à une compagnie fiduciaire: Vous pouvez procéder à ces genres d'investissements... Mais plutôt de dire: Si vous faites ces genres d'investissements, les investissements dans l'immobilier, dans les hypothèques ou dans ce genre de choses sont soumis à certains règlements, et ces mêmes règlements s'appliquent à tous les investissements.

[Texte]

• 2055

I suppose in the area of the CDIC it would make sense to me if there were a different rate of premium assessed on risk, if that could be worked out. I do not think it is right that those institutions that are the lowest risk for depositors have to pay premiums at the same rate as the higher risks, effectively subsidizing that insurance. They are effectively subsidizing their competitors. That may be good for competition, but it does not make a lot of sense to me.

Miss Nicholson: How would you set the differential premiums, on track record or something different?

Mr. Ghert: I will have to leave that to you to work out; I have not worked that one out.

Miss Nicholson: All right. Thank you.

The Chairman: Bond ratings—we will charge the Royal more than we will the Toronto Dominion. Do you want to go, Mr. Lanthier?

M. Lanthier: Quand j'entends Cadillac-Fairview parler du taux de concentration dans nos entreprises, cela me rappelle un peu Seagram qui nous parle de tempérance. C'est pour le moins paradoxal. Tous les journaux ont fait état du fait que vous aviez concentré trop de pouvoirs dans une partie de Toronto, et vous venez aujourd'hui nous parler contre la concentration. C'est assez étonnant.

Mr. Ghert: I recognize that in my remarks; I think that is one reason you ought to listen to me a little more closely, because I know how it all works.

Mr. Lanthier: There is no doubt about it; we consider you an expert.

J'ai posé la même question à l'Association des banquiers canadiens, à l'association qui regroupe les administrateurs de fonds de pensions ainsi qu'à l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Je leur ai demandé s'ils n'étaient pas inquiets lorsqu'ils constataient qu'il y avait environ 15,000 postes d'administrateurs importants au Canada et que ces 15,000 postes étaient occupés par moins de 4,000 individus. Ces gens-là nous ont rétorqué que cela ne les inquiétait pas, mais que le Livre vert les inquiétait. Entre autres, une compagnie importante nous a dit que si on suivait à la lettre les recommandations du Livre vert, 13 sur 15 de ses administrateurs ne se qualifieraient pas.

Je crois que vous avez dit dans vos remarques que vous étiez en faveur d'une réglementation qui favoriserait la déconcentration de l'administration plutôt que la déconcentration des richesses. Est-ce exact? Cela va m'amener à une question supplémentaire. Vous me voyez sans doute venir.

Mr. Ghert: I did remark that I thought it would be more useful for the banks to have smaller, more active boards of directors.

M. Lanthier: Très bien. Maintenant, considérez-vous que l'administration financière au Canada, toutes proportions gardées, est plus concentrée qu'aux États-Unis?

[Traduction]

Pour ce qui est de la SADC, ce serait logique, à mon avis, que la prime varie en fonction du risque, si cela est faisable. Je crois injuste que les institutions qui représentent le moins de risque pour les déposants doivent payer les mêmes primes que les institutions qui représentent un risque plus élevé, ce qui revient à une subvention au niveau des assurances. Celles-là finissent par subventionner celles-ci, ce qui encourage peut-être la concurrence, mais ce n'est pas tellement logique, à mon avis.

Mme Nicholson: Et les primes seraient fixées en fonction de quoi? Du dossier antérieur ou quelque chose d'autre?

M. Ghert: Je dois vous laisser ces décisions; je n'y ai pas encore pensé.

Mme Nicholson: Parfait. Merci.

Le président: Selon la cote des obligations—nous demandons plus cher à la Royale qu'à la Toronto Dominion. Vous y allez, monsieur Lanthier?

Mr. Lanthier: When I hear Cadillac Fairview talking about the rate of concentration in our institutions, it sort of reminds me of Seagram's talking about temperance. It is a paradox, to say the least. All the newspapers have reported that you have too much power concentrated in part of Toronto, and today you come before us talking against concentration. Rather astonishing.

M. Ghert: C'est ce que j'avoue dans mes remarques; je crois que c'est une des raisons pour lesquelles vous devriez m'écouter un peu plus attentivement parce que je sais comment tout cela se passe.

M. Lanthier: Cela ne fait aucun doute; pour nous, vous êtes un expert.

I put the same question to the Canadian Bankers' Association, the association for pension fund administrators as well as the Canadian Life Insurance Association. I asked them if they were not worried when they saw that there were some 15,000 important board memberships in Canada and that these 15,000 seats were shared out among less than 4,000 individuals. They told us that that did not worry them, but that the green paper did. Amongst other things, an important company told us that if we were to follow the green paper's recommendations to the letter, 13 of their 15 board members would not qualify.

I think that you said in your remarks that you are in favour of regulations which would encourage the deconcentration of management rather than the deconcentration of wealth. Is that correct? And that will bring me to a supplementary question. You probably see where I am heading already.

M. Ghert: J'ai bien dit qu'il me semblait qu'il serait plus utile que les banques aient des conseils d'administration plus petits et plus actifs.

Mr. Lanthier: Fine. Now, do you think that financial administration in Canada, proportionately speaking, is more concentrated than in the U.S.A.?

[Text]

Mr. Ghert: Certainly Canada does, but I have to tell you at the same time that our major banks have served us quite well as compared to many other countries.

M. Lanthier: Je ne veux pas m'attaquer aux banques en particulier, mais ne croyez-vous pas que les banques, les compagnies d'assurance et les compagnies de valeurs mobilières ont une importance beaucoup plus grande au Canada qu'aux États-Unis, toutes proportions gardées?

• 2100

Mr. Ghert: Yes, our banks, our insurance companies—just leave aside the insurance companies because I cannot really say—there are some very large insurance companies in the United States, and relative to the size, I cannot say. But certainly the banks and the real estate companies in Canada tend to be, relative to the size of Canada, much larger than the United States, although not necessarily in particular markets.

You made a comment earlier about Seagram, and you can point to the fact that Cadillac-Fairview and Seagram are somehow sister companies, and there are others within that.

Mr. Lanthier: I took my example . . .

Mr. Ghert: I would like to point out that much of our activity in Cadillac-Fairview is in the United States, and when you look at the activities and assets of a company like Seagram, they are also very much in the United States or outside of Canada. I sort of make that a reference in the brief. You have to look at that.

M. Lanthier: Monsieur le président, une dernière question. Croyez-vous qu'une réglementation adéquate pourrait régler ce problème, arrêter ce géant qui va peut-être nous manger éventuellement?

Mr. Ghert: I do not think so.

Mr. Lanthier: What will then?

Mr. Ghert: By not having concentrated ownership.

M. Lanthier: Ne croyez-vous pas qu'on obtiendra cela au moyen d'une réglementation?

Mr. Ghert: I do not think so. The scheme of regulation that you would have to have would be so complicated, with so many supervisors, policemen, inspectors that—it might be good for employment.

M. Lanthier: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Time is catching us. Permit me, Mr. Chairman, to make two observations. To pick up from Mr. Lanthier's comments, when the President and Chief Executive Officer of Cadillac-Fairview comes before our committee and warns us of the concentration of economic and financial powers, as a result of the green paper, and indicates that no reasonable scheme of regulations and supervision can cope, we should listen very carefully.

[Translation]

M. Ghert: Certainement, mais je dois en même temps vous dire que nos grandes banques nous ont très bien servis par rapport à ce qui se passe ailleurs.

Mr. Lanthier: I am not going after banks in particular, but do you not think that the banks, the insurance companies and the real estate companies have a far greater weight in Canada than in the U.S.A., proportionately speaking?

M. Ghert: Oui, nos banques, nos compagnies d'assurances, et je laisse de côté les compagnies d'assurances car je ne le sais pas vraiment . . . Il y a d'énormes compagnies d'assurances aux États-Unis et je ne le sais pas, proportionnellement parlant. Mais il est sûr que les banques et les sociétés immobilières au Canada, par rapport à l'importance relative du Canada, sont beaucoup plus grosses qu'aux États-Unis, quoique pas nécessairement dans certains marchés très précis.

Vous avez fait un commentaire plus tôt à propos de Seagram et on pourrait souligner le fait que Cadillac-Fairview et Seagram sont, en quelque sorte des sociétés soeurs et qu'il y en a d'autres dans ce cercle.

M. Lanthier: J'avais pris mon exemple . . .

M. Ghert: J'aimerais vous souligner qu'une grande partie de l'activité de Cadillac-Fairview se situe aux États-Unis et lorsque vous prenez les activités et les actifs d'une compagnie comme la Seagram, elle a des intérêts très importants aux États-Unis et à l'extérieur du Canada. J'en parle un peu dans le mémoire. Il ne faut pas oublier cet aspect.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, one last question. Do you think that adequate regulations could solve that problem and stop the growth of this giant which might perhaps eventually gobble us up?

M. Ghert: Je ne le crois pas.

M. Lanthier: Alors qu'est-ce qui l'arrêtera?

M. Ghert: En évitant la concentration.

Mr. Lanthier: Do you not think that could be obtained through regulation?

M. Ghert: Je ne le crois pas. Le plan de réglementation qu'il vous faudrait adopter serait tellement complexe avec tant de surveillants, de policiers, d'inspecteurs et tout le reste que . . . Enfin, cela créerait peut-être de l'emploi.

Mr. Lanthier: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Le temps passe. Permettez-moi, monsieur le président, de faire deux observations. Pour en revenir aux commentaires de M. Lanthier, quand le président directeur général de Cadillac-Fairview comparaît devant notre Comité pour nous servir un avertissement à propos de la concentration des pouvoirs économiques et financiers, résultat du Livre vert, et nous dit qu'on ne peut trouver aucune méthode raisonnable pour réglementer et surveiller la chose, nous devrions prêter une oreille très attentive à ces propos.

[Texte]

I want to join with my colleagues and say this is a most interesting presentation. Right at the beginning, Mr. Ghert, you indicated that the green paper could lead to some grave consequences for Canadians, and you have outlined what those consequences in part are. Then you did say, unfortunately, not many of your business colleagues are prepared to talk about these implications. Why is that? Why are you prepared to and many of your colleagues are not? What are they afraid of?

Mr. Ghert: Maybe they are smarter than I am. There is a certain risk in doing so, not just a personal risk but a certain risk to Cadillac-Fairview.

In a number of meetings of various boards of directors of other companies we have discussed it and many people agreed... At some personal sacrifice, when Genstar made its offer for Canada Trust shares, I did not tender my shares. I did not care if somebody bought Canada Trust, but I was concerned with what was going to happen to Canada Trust after Genstar took control, because Genstar had to borrow a lot of money to buy Canada Trust. Now, they may have other ways of dealing with that, but the directors of Canada Trust were not privy to that. I thought if I held on to my shares, which certainly will not fetch the value that they were prepared to pay... At least as long as they wanted me there, I would be there to make sure they did not use the assets of Canada Trust, which I believe to be a very fine trust company, to help pay off that debt.

Mr. Riis: You have responded to—this is a change of thrust—the proposal that Mr. McCrossan offered regarding the phasing in in a sense of the Schedule C bank, and eventually establishing a much wider ownership base. One of the reasons we are doing this, of course, is that the trust companies want more expansion of powers in terms of commercial lending. In terms of simply giving them those powers, what would your reaction be?

• 2105

Mr. Ghert: I think you might give directly to trust companies the right to do commercial lending, but set certain rules that the banks are subject to on commercial lending with regard to reserves, security, and whatever else; in other words, regulate by function rather than by institution. You also may set a minimum capital limit, which might be quite high, which would unfortunately initially allow just the larger trust companies into the commercial lending business, to ensure that you do not get small, under-capitalized companies in the commercial lending business that cannot quite handle it from a risk point of view by spreading the risk enough.

[Traduction]

Tout comme mes collègues, je tiens à dire que son intervention est des plus intéressantes. Au tout début, monsieur Ghert, vous avez dit que le Livre vert pourrait avoir des conséquences sérieuses pour les Canadiens et vous avez donné une idée de ce que pouvaient être, en partie, ces conséquences. Vous avez ensuite dit que malheureusement, pas beaucoup de vos collègues du monde des affaires sont prêts à parler de toutes les implications. Pourquoi? Pourquoi êtes-vous prêt à le faire et pourquoi beaucoup de vos collègues ne le sont-ils pas? De quoi ont-ils peur?

M. Ghert: Peut-être sont-ils plus intelligents que moi. Il y a peut-être un certain risque à faire ce que je fais, pas seulement pour moi personnellement, mais aussi pour Cadillac-Fairview.

Dans bon nombre de réunions de divers conseils de direction et d'autres compagnies, nous en avons parlé et beaucoup sont d'accord pour dire... Cela m'a valu un certain sacrifice personnel quand, lorsque Genstar a fait son offre pour les actions de Canada Trust, je n'ai pas offert les miennes. Peu me chaut si quelqu'un achète Canada Trust, mais j'avais de sérieux doutes sur ce qui allait se passer pour Canada Trust après que Genstar en aurait pris le contrôle parce que Genstar avait dû emprunter énormément d'argent pour acheter Canada Trust. Peut-être cette société a-t-elle d'autres ressources en réserve, mais les directeurs de Canada Trust n'en ont pas été saisis. J'ai pensé que si je ne me départissais pas de mes actions, que je ne pourrais pas vendre ailleurs le prix que Genstar était prêt à m'en offrir... au moins, tant qu'ils voulaient de moi au conseil, j'aurais pu m'assurer qu'ils ne se serviraient pas de l'actif de Canada Trust, qui est une excellente société de fiducie, à mon avis, pour aider à effacer cette dette.

M. Riis: Je change un peu d'orientation; vous avez donné une réponse lorsque M. McCrossan proposait quelque chose concernant, en quelque sorte, l'introduction graduelle des banques selon l'annexe avec, éventuellement, une augmentation importante du nombre de propriétaires ou d'actionnaires. Une des raisons pour lesquelles nous faisons cela, évidemment, c'est que les sociétés de fiducie veulent augmenter leurs pouvoirs dans le domaine du prêt commercial. Si l'on proposait de leur donner ces pouvoirs, tout simplement, quelle serait alors votre réaction?

M. Ghert: Je crois que vous pourriez donner directement aux compagnies fiduciaires le droit de pratique le prêt commercial, mais fixer certaines règles auxquelles sont soumises les banques en matière de prêt commercial concernant les réserves, les garanties, etc.; en d'autres termes, une réglementation par fonction plutôt que par institution. Vous pouvez également fixer une limite minimum de capitaux, qui pourrait être assez élevée, ce qui malheureusement au départ permettrait seulement aux compagnies fiduciaires les plus importantes de pratiquer le prêt commercial, afin d'éliminer les petites compagnies aux capitaux insuffisants qui ne peuvent prendre ce genre de risque, les risques n'étant pas assez diversifiés.

[Text]

It is very hard for a small bank to get started. It really is. And if you have a Schedule C bank, there are some risks that these banks may be more of a problem than a benefit, because they may not have the capital base that is necessary. And if you restrict dealing between the arms of financial holding companies, they are not in a position to do a loan and then give part of it to the trust company, they have to do it themselves. And it is the trust company itself in that financial holding package that really might have the large capital base which would permit it to actually handle the business in a much better way, much more safely.

The Chairman: Thank you.

Mr. Dorin.

Mr. Dorin: One of the things that concerns me is that you suggest there should be no roll-back, even though you call for ... concentration. I have difficulty with that. I support your arguments, but if there is no roll-back, it seems to me that we are being quite inequitable here, in that we are not giving unfair advantage to those players already in the game, damaging the possibility for new entrants? As you say, anyone starting off starts with one hand behind their back already, and here we are saying they can never hope to gain all the advantages of the existing players. I see that fraught with problems.

Mr. Ghert: I do not say there is not, it is just that I am concerned about the injustice. I also see the fact that you are giving some people who are there now an advantage. But a large part of Canada's history in terms of legislation is essentially set that way. You know, changes in our Canadian Income Tax Act change the law at one particular point in time. If you happen to have been there at one point and have a certain arrangement with regard to your assets and holdings you are all right, and after that date you are not. So those that are there happen to be lucky. It is just that this is on a much larger scale.

Mr. Dorin: In this case it is very much a situation where we would be legislating the advantages of a relatively few number of people and legislating them forever, and that gives me a problem.

Mr. Ghert: What you should do is encourage the competition to get started. In other words, set it up so that you have more people wanting to get into the business; encourage capital to go into that business, and not look back at those people who happen to be there. Sure, you are going to have to regulate them, but the idea is to foster more competition. You are not going to do that in two years, it is going to take time.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

I was wondering what distinguished characteristic Mr. Ghert had to be putting forth such a profound report. Then he said he was a jogger, and I relate to that, being a jogger as well, Mr. Chairman.

[Translation]

Démarrer pour une petite banque est très difficile. C'est très difficile. Si vous avez une banque de l'annexe C, il est à craindre que ces banques causent plus d'inconvénients que d'avantages car elles n'auront peut-être pas la base financière nécessaire. Et si vous limitez les transactions entre les compagnies participantes des compagnies de portefeuille financières, elles ne sont pas en mesure de consentir des prêts et ensuite d'en confier une partie à la compagnie fiduciaire, elles doivent le faire elles-mêmes. Et c'est la compagnie fiduciaire elle-même au sein de ce portefeuille financier qui doit avoir la base financière suffisante lui permettant de mener ces transactions d'une meilleure manière, d'une manière plus sûre.

Le président: Merci.

Monsieur Dorin.

M. Dorin: Une des choses qui m'inquiète c'est que vous suggérez qu'il n'y ait pas de baisse des prix bien que vous préconisiez ... la concentration. Je ne comprends pas bien. Je suis d'accord avec vos arguments, mais s'il n'y a pas de baisse des prix, il me semble que nous agissons de manière tout à fait inique dans la mesure où nous offrons un avantage injuste aux joueurs déjà en place rendant difficile la possibilité de participation de nouveaux venus? Comme vous l'avez déjà dit, les nouveaux venus démarrent déjà avec un handicap, et vous nous dites qu'ils ne pourront jamais espérer avoir tous les avantages des joueurs déjà en place. J'entrevois toute une série de problèmes.

M. Ghert: Je ne dis pas qu'il n'y en a pas, je dis que c'est le côté injuste qui me préoccupe. Je vois aussi que vous allez donner à certains de ceux déjà présents un certain avantage. Cependant, une grande part de l'histoire législative canadienne s'est toujours déroulée ainsi. Les modifications apportées à la loi sur l'impôt correspondent toujours à une modification ponctuelle du droit. Si vous vous trouvez là au bon moment et que vous avez procédé à certains arrangements concernant vos avoirs et votre portefeuille tout va bien, après cette date tout va mal. C'est une question de chance. Dans ce cas, simplement, cela joue sur une beaucoup plus grande échelle.

M. Dorin: Il s'agit ici d'un cas où nous légiférerions les avantages d'un nombre relativement restreint de personnes, et ce pour toujours, et cela me pose un problème.

M. Ghert: Il faudrait que vous donniez le coût d'envoi de la concurrence. En d'autres termes, faire en sorte que cela intéresse un maximum de participants; encourager les capitaux à s'investir dans ce domaine et ne pas simplement tenir compte de ceux qui sont déjà là. Bien sûr, il va vous falloir régler, mais l'idée est d'encourager la concurrence. Vous n'y parviendrez pas en deux ans, cela prendrait du temps.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Je me demandais quelle était la caractéristique éminente de M. Ghert pour avoir rédigé un rapport aussi profond. Puis ils nous a dit qu'il était jogger, et je peux très bien comprendre, étant moi-même jogger, monsieur le président.

[Texte]

On page 5 you make two points on foreign ownership. One being that you propose greater foreign investment in this country in the financial sector; and also you highlight the problem that foreign non-bank investors under the green paper would be free to start up a group of financial organizations, etc. Are you in that second comment targeting in on the Genstar purchase?

Mr. Ghert: No. In fact, I wrote this during the summer, and that before the Canada Trust takeover.

• 2110

Mr. Attewell: I have not done any precise calculations, but, with that offer being, I think, something over double book value, Genstar must be faced with a goodwill amount of something. I would think at least \$600 million. They are indeed going to have to look at reducing that debt. If Canada Trust was making 16%, say, on equity, and you pay double book, right away you are down to 8% return . . .

Mr. Ghert: Over a period of time you are going to have to write off that goodwill, which is going to cost a fair amount, and on an accounting basis of course it does not cost you any cash. The other aspect is that if you are going to put up that much cash to buy something then you have to decide how you are going to pay it off.

Mr. Attewell: Would you care to suggest to the committee just what might happen in that situation? They must address that debt. Being an expert, what would your scenario be?

Mr. Ghert: They could sell other assets. They could pay down debt. They could issue long-term debt; at least that gets them out of fluctuating interest rates on short-term debt. They might sell equity in their own company to raise capital. They might merge Canada Permanent and Canada Trust and end up with Canada Something, have a much larger than 50% interest in that and have that company and sell some of the shares of the merged company to raise capital to pay off some of the debt. There are ways to do it, and I am not concerned how they do it as long as they do not touch the financial viability of Canada Trust to do it.

Mr. Attewell: Since this is, in a way, one of the more spectacular take-overs . . .

Mr. Ghert: It was very quiet really.

Mr. Attewell: —indirectly by a foreign-controlled company and a non-financial one, if you were a regulator and there was a way to do it, would you try to stop that deal? I know you do not want to roll back others. Would your advice be that here is where to draw the line?

[Traduction]

À la page 5 vous dites deux choses au sujet de la participation étrangère. Premièrement, vous proposez que le secteur financier de notre pays soit beaucoup plus ouvert aux capitaux étrangers et vous insistez également sur le fait qu'en vertu des propositions du livre vert les investisseurs étrangers n'ayant rien à voir avec une banque aurait tout loisir de constituer un groupe d'organisation financière, etc., ce qui poserait un problème. En écrivant ce deuxième commentaire, pensiez-vous tout particulièrement à l'achat de la Genstar?

M. Ghert: Non. En fait, j'ai écrit ce document pendant l'été avant la prise de contrôle par Canada Trust.

M. Attewell: Je n'ai pas fait de calcul très précis, mais comme l'offre représente un peu plus du double de la valeur comptable, Genstar doit sans doute inclure le coût de l'achalandage. Celui-ci s'élève aux environs de 600 millions de dollars, je crois. La société devra chercher les façons de réduire cette dette. Si *Canada Trust* touchait 16 p. 100 sur l'avoir et que vous payiez le double de la valeur comptable, votre rendement est tout de suite réduit à 8 p. 100 . . .

M. Ghert: Vous allez devoir amortir le coût de l'achalandage, qui sera assez élevé, mais du point de vue de la comptabilité, cela ne vous coûte rien au comptant. Par ailleurs, si vous dépensez autant pour faire l'acquisition d'un bien, vous devez décider du mode de remboursement.

M. Attewell: Pouvez-vous expliquer au Comité ce qui se produirait exactement dans cette situation? La société doit chercher à réduire cette dette. En tant qu'expert, quel scénario proposeriez-vous?

M. Ghert: La société pourrait vendre d'autres éléments de l'actif pour réduire la dette. Elle pourrait émettre des titres de créance à long terme pour éviter les fluctuations des taux d'intérêt sur les titres de créance à court terme. Elle pourrait vendre des actions de sa propre société pour augmenter son capital. Elle pourrait fusionner avec *Canada Permanent* et *Canada Trust* et créer une nouvelle société ayant une dénomination sociale différente, dans laquelle elle aurait un intérêt supérieur à 50 p. 100; ensuite vendre les actions de la société créée par fusion pour augmenter son capital et rembourser une partie de la dette. Il y a des façons d'y arriver, peu importent lesquelles, pourvu qu'elles ne compromettent pas la stabilité financière de *Canada Trust*.

M. Attewell: Puisqu'il s'agit, en quelque sorte, d'une prise de contrôle des plus spectaculaires . . .

M. Ghert: Cela s'est fait en douce.

M. Attewell: . . . effectuée indirectement par une société sous contrôle étranger, et une institution non financière, essayeriez-vous de faire obstacle à cette transaction si vous étiez responsable de la réglementation et que vous ayez les moyens de le faire? Je sais que vous ne voulez pas annuler d'autres prises de contrôle. Nous conseilleriez-vous d'interdire celle-ci?

[Text]

Mr. Ghert: I just want to step back. You have used the word "foreign-controlled". I do not know whether I want to disagree or agree with "foreign-controlled". I do not know that it is or that it is not. Somebody else will have to come to that conclusion. That can be argued somewhere else.

But on the other part of the question, yes, I would not have wanted Genstar to acquire a financial institution. Genstar is what I call an industrial or a company in the real side of the economy, and I guess my biggest concern is having that kind of company—not talking about the people in themselves; the people are very fine people. I do not know what their successors might be, but the people there today are very fine, very capable people, but they are going into a position where they are going to have a major financial institution and other large real estate and industrial operations, and I do not think that is good for competition.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Madden has one question.

Mr. Madden: Mr. Ghert, you have made it clear that you are concerned about ownership concentration and the financial/non-financial. Do I understand correctly that you are not concerned about high industry concentration, provided there is wide ownership, or market concentration? Neither of these gives you a problem?

Mr. Ghert: No.

Mr. Madden: My second question to you is with respect to...

Mr. Ghert: Could I just back up there. They do give me a problem, but I look at it in the Canadian context and say that we have to trade with the United States, with Japan, with Germany and if we are going to do that then we have to recognize that there is a price for that. Fine, let us have large companies which might not necessarily dominate any particular Canadian market but might be large within that market, but once you do that you have to say that we are going to allow interlinkage between these companies in such a way that they really get enormous power within Canada.

Mr. Madden: Can I ask you just one last one then. It is interesting that in your proposal with Canada your concern is with respect to ownership in a financial and non-financial, and you argue that quite eloquently; however, in the global context there are few major developed countries where there are domestic ownership limitations on financial institutions—the United States, the United Kingdom, Germany, etc. And in some of these countries there are no limitations on the financial/non-financial, Germany being the example. So in a global context, what you are suggesting is perhaps somewhat different.

• 2115

The last comment—it is really a question. In 1978, the Bryce commission on corporate concentration, including financial institutions, concluded that in Canada there would be

[Translation]

M. Ghert: Vous avez parlé de sociétés «sous contrôle étranger». Je ne sais pas si je suis prêt à accepter cette description. Je ne sais pas s'il s'agit ou non d'une société sous contrôle étranger. Il faudra que quelqu'un en décide. Ce n'est pas nécessaire de le faire maintenant.

En réponse à la deuxième partie de votre question, je me serais effectivement opposé à ce que Genstar fasse l'acquisition d'une institution financière. Il s'agit d'une société industrielle, d'une entreprise ayant des activités immobilières et je crains... Je ne porte aucun jugement sur les dirigeants de cette société eux-mêmes, qui sont tout à fait corrects. Je ne sais pas qui leur succédera mais les dirigeants en place actuellement sont très compétents, mais ils envisagent de prendre le contrôle d'une grande institution financière qui a des opérations dans le secteur immobilier et industriel et je ne crois pas que cela soit bon pour la concurrence.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: M. Madden a une question.

M. Madden: Monsieur Ghert, vous avez dit très clairement que vous craigniez la concentration de la propriété et que vous vous préoccupiez des rapports entre les institutions financières et non financières. Cependant, vous ne semblez pas vous inquiéter de la forte concentration dans l'industrie ou sur le marché pourvu que le capital soit dilué. Ces deux formes de concentration ne vous inquiètent pas?

M. Ghert: Non.

M. Madden: Ma deuxième question touche...

M. Ghert: J'aimerais préciser ma pensée, si vous me le permettez. Ces formes de concentration me préoccupent mais si j'examine le contexte canadien, je constate que si nous voulons commercer avec les États-Unis, le Japon ou l'Allemagne, nous devons accepter d'en payer le prix. D'accord, permettons la création de grandes sociétés qui, sans nécessairement dominer un marché canadien en particulier, pourraient occuper une place très importante sur celui-ci. Mais, à ce moment-là, nous devons aussi permettre le chevauchement des activités de ces sociétés de sorte qu'elles détiendront alors énormément de pouvoirs au Canada.

M. Madden: J'aimerais vous poser une dernière question. Je note avec intérêt que vous présentez éloquentement vos arguments concernant la propriété des institutions financières et non financières. Toutefois, dans un contexte global, peu des principaux pays industrialisés imposent des restrictions sur la propriété des institutions financières et je pense notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni, à l'Allemagne, etc.. Certains de ces pays, dont l'Allemagne, n'imposent aucune restriction à l'égard des institutions financières et non financières. Dans un contexte global, vous proposez donc quelque chose de tout à fait différent.

J'aurais une dernière question à vous poser. En 1978, la commission Bryce sur la concentration des sociétés, y compris les institutions financières, a conclu qu'il y aurait au Canada

[Texte]

increased corporate concentration. Presumably that includes ownership. And they did not have any problem whatsoever with this sort of thing. So I guess the observation that I am making to you is that your concerns are not necessarily shared by a lot of people.

Mr. Ghert: I agree. On a global basis that may be true, but let me just . . . You used the United States, for example. You think we have problems with financial institutions in Canada? It is nothing compared with the United States. And you look at which financial institutions are having problems in the United States? They are usually closely-held financial institutions or financial institutions that have linkages with other businesses.

Go to Germany. I think it is hard to compare Canada and Germany. I think basically there is much more competition in Canada than there is in Germany. I mean, they have some unique . . . I am not sure perhaps on a new world scale whether they are unique, but compared to Canada and the U.S. there are some differences. The four pillars do not really exist there, and have not for some time. And I am really quite taken with their securities underwriting system because I am quite surprised at how some securities get placed there. They seem to move very quickly and very easily. I mean, there are a lot of potential conflicts there and I do not know how they handle them.

The Chairman: Mr. Ghert and Mr. Petlock, thank you very much for a most interesting and worthwhile brief. It really made us think.

Mr. Ghert: Thank you for the opportunity to address you.

The Chairman: We are going to adjourn for two minutes and then we will have the Investors Group, the Investors Syndicate group, who will be led by Mr. A.V. Mauro, Q.C., President and Chief Executive Officer.

• 2118

• 2121

The Chairman: Ladies and gentlemen, let us get moving again.

Our witnesses are The Investors Group: Mr. A.V. Mauro, President and Chief Executive Officer; Mr. P.E. Newman, Senior Vice-President for Investment; and Mr. D.C. Bjarnason, Vice-President, Secretary and Counsel. Mr. Mauro, are you making the presentation?

Mr. A.V. Mauro (President and Chief Executive Officer, The Investors Group): Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: We have your brief and some remarks and so on. Your brief will be appended to the proceedings of today's meeting, and what we would like you to do, if possible, is shorten down your remarks. I have a series of remarks that go on and on and on. Twelve pages are a lot of remarks; it does not leave us much time for questioning and that is really not

[Traduction]

une plus grande concentration des sociétés. Je présume que cela comprend la propriété de ces sociétés. Et les membres de la commission n'y ont vu aucun problème. Il semble donc que vos inquiétudes ne sont pas nécessairement partagées par un grand nombre d'autres personnes.

M. Ghert: J'en conviens. C'est peut-être vrai dans un contexte global mais permettez-moi . . . Vous avez cité l'exemple des États-Unis. Vous croyez que nous avons des problèmes au Canada avec nos institutions financières? Ce n'est rien par comparaison aux États-Unis. Et savez-vous quelles institutions financières ont des problèmes aux États-Unis? Ce sont habituellement les institutions financières à capital fermé ou celles qui ont des liens avec d'autres entreprises.

Allez en Allemagne. Il est assez difficile de comparer le Canada à l'Allemagne. Il y a essentiellement beaucoup plus de concurrence au Canada qu'en Allemagne. Je ne sais pas si l'Allemagne est unique à l'échelle mondiale mais il y a certaines différences entre ce pays et le Canada et les États-Unis. Les quatre piliers n'existent pas là-bas, et cela depuis quelque temps déjà. Je suis très impressionné par leur système de souscription des valeurs mobilières. Tout semble se faire très rapidement et très facilement. Leur régime pourrait aisément donner lieu à des situations de conflit, et je ne sais pas comment ils les préviennent.

Le président: Monsieur Ghert et monsieur Petlock, je vous remercie de votre excellent mémoire. Il nous a vraiment donné à réfléchir.

M. Ghert: Je vous remercie de nous avoir invités à comparaître.

Le président: Nous allons lever la séance pour deux minutes et nous accueillerons la délégation de l'*Investors Syndicate Group* qui est dirigée par M. A.V. Mauro, c.r., président-directeur général.

Le président: Mesdames et messieurs, nous reprenons la séance.

Nous accueillons maintenant la délégation de l'*Investors Group*: M. A.V. Mauro, président-directeur général; M. P.E. Newman, vice-président principal (Investissements); et M. D.C. Bjarnason, vice-président, secrétaire et conseiller. Monsieur Mauro, faites-vous la déclaration liminaire?

M. A.V. Mauro (président-directeur général, The Investors Group): Oui, monsieur le président.

Le président: Nous avons en main votre mémoire et d'autres documents. Nous joindrons votre mémoire en annexe aux délibérations de la séance d'aujourd'hui et je vous invitais à nous résumer brièvement, si possible, les points saillants de votre mémoire. Je vois qu'il y a une douzaine de pages de commentaires et si vous en faites la lecture intégrale, le

[Text]

fair to the committee. So if you could cut it down, we would appreciate it.

Mr. Mauro: Very good, Mr. Chairman.

Members of the committee, The Investors Group is a holding company which controls a number of financial service companies, a life insurance company, two trust companies, an investment contract company and two mutual fund management companies. As indicated in my submission, in these few remarks I will limit myself to dealing with the impact of the self-dealing proposals on our operational structure, the proposed investment restrictions as they relate to investments in the same corporation by two or more of Investors-related institutions, and third, the responsibilities of the financial holding company and its directors.

As to the operational structure, I mention in the material that Investors Syndicate provides a number of the auxiliary services and personnel investment, etc., to the wholly-owned subsidiary companies, and we feel that has resulted in very real efficiencies relative to the corporate structure. Therefore, the proposed general ban on self-dealing would prohibit provision of those services if they exceeded 1% of revenue. We find that proposal exceedingly restrictive from our own historical experience.

We deal also with the question of self-dealing relative to asset transaction. We conclude that this clearly is a more serious self-dealing problem as opposed to the provision of services. Such transactions should in our opinion be permitted subject to institutional self-regulation, coupled with supervisory review where warranted. If you go back to the master brief, we outline more specifically the type of gradations of review and control that we feel would be necessary. With that in mind, we think there would be adequate protection without requiring an overly rigid structure, as proposed in the paper.

As to investment restrictions, under the paper they would require that we aggregate the holdings of Great-West Life, Montreal Trust and Investors with respect to investments and the voting shares of any one issuer. These proposals, in our view, would create unnecessary difficulty for each of the three companies.

The present companies are totally autonomous, and each company has its own investment management service, its own investment personnel. They are totally separate. In view of this, in our considered opinion there is no practical need to aggregate loan and investment portfolios for diversification purposes. Any legislation respecting investment operations of related institutions should contain provisions which would permit a continuation of the present system of segregated investment operations.

In the summary on page 5, I deal with the financial holding company. The technical supplement contemplates broader

[Translation]

Comité n'aura pas beaucoup de temps à consacrer aux questions. Je vous saurais gré de nous en faire un court résumé.

M. Mauro: D'accord, monsieur le président.

Messieurs les membres du Comité, l'*Investors Group* est une société de portefeuille qui contrôle un certain nombre de sociétés financières, une compagnie d'assurance-vie, deux compagnies de fiducie, une société de contrats de placements et deux sociétés de fonds mutuel. Comme je l'ai indiqué dans mon mémoire, je vais me contenter d'aborder la question de l'incidence des propositions touchant les transactions intéressées sur notre structure opérationnelle, des restrictions à l'investissement proposées dans la mesure où elles touchent les investissements dans une même société, de deux institutions ou plus ayant des liens avec l'*Investors Group* et, troisièmement, des responsabilités d'une société de portefeuille financière et de ses directeurs.

J'ai mentionné dans le mémoire, en ce qui concerne la structure opérationnelle, que l'*Investors Syndicate* fournit à ses filiales en propriété exclusive des services auxiliaires et de placement et nous croyons que cela a permis de rationaliser la structure de la société. Les interdictions générales proposées à l'égard des transactions intéressées nous interdiraient donc d'assurer ces services s'ils représentaient plus de 1 p. 100 des revenus. Compte tenu de notre expérience passée, nous jugeons cette proposition excessivement restrictive.

Nous abordons aussi la question des transactions intéressées par rapport aux transactions touchant l'actif. Nous jugeons qu'il s'agit là d'un problème de transactions intéressées beaucoup plus grave que la prestation de services. À notre avis, de telles transactions devraient être autorisées, sous réserve d'une autoréglementation institutionnelle, assortie, au besoin, d'un contrôle. Si vous vous reportez au mémoire, nous traçons les grandes lignes du régime de contrôle que nous jugeons nécessaire. Compte tenu de cela, nous estimons qu'une protection suffisante serait assurée sans qu'il soit nécessaire de mettre en place une structure indûment rigide, telle que proposée dans le Livre vert.

Quant aux restrictions touchant les placements, le Livre vert nous obligerait à regrouper le portefeuille de placements de la *Great-West Life*, de *Montreal Trust* et de l'*Investors Group* et les actions donnant droit de vote émises par chacune de ces sociétés. À notre avis, ces propositions créeraient des problèmes inutiles pour chacune des trois sociétés.

À l'heure actuelle, ces sociétés sont tout à fait autonomes et chacune a son propre service de gestion des placements et ses propres agents. Elles sont tout à fait autonomes. Cela étant dit, nous soutenons qu'aucune considération d'ordre pratique ne justifie le regroupement des portefeuilles de prêts et de placements à des fins de diversification. Toute loi touchant les placements d'institutions liées entre elles doit contenir des dispositions permettant le maintien du système actuel de portefeuilles de placements séparés.

À la page 5 du résumé, j'aborde la question de la société de portefeuille financière. Le supplément technique propose

[Texte]

responsibilities—much broader responsibilities—for the directors than we in our experience believe appropriate. There are already restrictions on investments. There is the proposal to establish standards for directors, there are restrictions on self-dealing, a stronger supervisory role. We think that is a direction that will strengthen the review and control and regulation of the individual institutions.

However, the suggestions respecting the responsibilities of the financial holding company contemplate a super-institution whose board has authority to override the decisions of the directors of the controlled institutions. The technical supplement suggests that these super-directors would be effectively responsible for the decisions of the subsidiary. It further proposes the introduction of a corporate group responsibility on the directors of controlled subsidiaries. Such a proposal is unnecessary and in our view potentially dangerous.

In our own case, the Investors Group—Great-West Life, Montreal Trust, Investors Group Trust Company, and Investors Syndicate—have separate boards of directors. Under the proposals, the directors of Investors Group would be responsible for the decisions of the other boards. In addition, pursuant to the suggestion of corporate group responsibility, the directors of each subsidiary would be required to address the question of the solvency of the other subsidiaries and the directors of Investors Group would have the power to direct surpluses from one institution to another. Such a scheme could create serious conflicts between the directors of the institutions and impose unreasonable responsibilities on the members of the individual boards. In addition, in our view the provisions are in conflict with the proposal that each financial institution should be judged separately on questions of solvency.

We suggest rather a reform of the present regulatory system and improvement of the existing legislation governing those individual institutions. Some of those criteria are in the major brief.

By way of general comment, while our submission has dealt specifically with proposals outlined in the technical supplement, we would be remiss if we failed to comment on the overall rationale of the green paper. There is a fundamental principle applicable in assessing proposed legislation. In effect that principle states: what is the public evil to be avoided, or what is the public good to be achieved, by the legislation? The same question confronts this committee in assessing the current proposal.

In the initial document, section A, there is a summary of the principles the government believes will serve the public interest relative to financial institutions. Nine factors or goals are specified; but these nine can be reduced to three fundamental principles: (1) improve consumer protection; (2) promote competition, innovation, and efficiency; (3) promote uniformity of federal and provincial regulatory policies.

[Traduction]

d'accorder aux administrateurs des responsabilités beaucoup plus vastes que celles que nous jugeons appropriées à la lumière de notre expérience. Il y a déjà des restrictions à l'égard des placements. Le Livre vert contient des propositions visant à établir des normes applicables aux administrateurs, des restrictions sur les transactions intéressées et le renforcement du rôle de surveillance. Nous estimons que ces propositions auraient pour effet de renforcer les mécanismes de révision, de contrôle et de réglementation des institutions individuelles.

Toutefois, les propositions touchant les responsabilités des sociétés de portefeuille financières prévoient la création d'une super-institution dont le conseil serait habilité à infirmer les décisions des administrateurs des institutions contrôlées. Le supplément technique donne à entendre que ces super-administrateurs seraient effectivement responsables des décisions de la filiale. Ils proposent par ailleurs d'imposer aux administrateurs de filiales contrôlées une responsabilité corporative. Une telle proposition est inutile et pourrait même, à notre avis, être dangereuse.

Great-West-Life, Montreal Trust, Investors Group Trust Company et Investors Syndicate qui forment l'*Investors Group* ont tous des conseils d'administration séparés. Si les propositions du Livre vert sont adoptées, les administrateurs de l'*Investors Group* seraient responsables des décisions des autres conseils d'administration. En outre, les administrateurs de chaque filiale seraient tenus de se pencher sur la solvabilité des autres filiales et les administrateurs de l'*Investors Group* seraient habilités à répartir les surplus entre les diverses institutions. Un tel régime créerait de sérieux conflits entre les administrateurs des institutions et imposeraient des responsabilités beaucoup trop lourdes aux membres de chacun des conseils d'administration. Par ailleurs, nous estimons que les dispositions sont incompatibles avec la proposition voulant que la solvabilité de chacune des institutions financières soit évaluée séparément.

Nous recommandons plutôt une réforme du système de réglementation actuel et l'amélioration des lois actuelles régissant les institutions prises individuellement. Nous énonçons dans le mémoire certains critères qui pourraient être utilisés.

Notre mémoire porte plus particulièrement sur les propositions contenues dans le supplément technique mais nous jugeons aussi utile de commenter l'orientation globale du Livre vert. En examinant les mesures législatives proposées, il faut tenir compte d'un principe fondamental. Ce principe dit en effet: la loi vise-t-elle à corriger quel mal public ou à atteindre quel objectif de la société? C'est la même question que doit se poser ce Comité lorsqu'il étudie les propositions dont il est saisi.

Dans la section A du premier document, il y a un résumé des principes que le gouvernement juge susceptibles de protéger l'intérêt public par rapport aux institutions financières. Neuf éléments ou buts sont énumérés et ceux-ci peuvent se résumer à trois principes fondamentaux: (1) améliorer la protection du consommateur; (2) promouvoir la concurrence, l'innovation et

[Text]

There can be no fundamental dispute with any of these goals. The duty of this committee is to determine whether the specific proposals are necessary to achieve these goals, and if found necessary, whether the proposals are effective in achieving the goals.

In the area of consumer protection, the ultimate concern is solvency. Any of the matters relative to self-dealing, diversification, conflicts of interest, etc., resolve themselves finally into the question of whether the institution can meet its liabilities. We are satisfied that if existing regulations, both federally and provincially, were rigidly enforced, many difficulties would be obviated. To the extent that additional protection is required, the added responsibility placed on directors, the increased capital requirements proposed, and the expanded power of supervision should suffice. We do not believe other measures would be required or necessarily effective. In particular, we see no advantage to another layer of bureaucracy in the form of a financial conflicts of interest office.

In the context of consumer protection, consideration should also be given to the obligations of the consumer to self-protection. There can be little argument with the obligation of the regulators, and indirectly government, to protect the unsophisticated in dealings with financial institutions. But surely there is a point at which the investor becomes a self-insurer relative to risk.

• 2130

It is incongruous that large depositors should be permitted the benefit of higher rates of return without the concomitant exposure to risk that is customarily present in other debt instruments. It is particularly offensive when subsequent default impacts the remaining companies through increased deposit insurance fees or the taxpayers by a call on the consolidated revenues of the country.

The second basic principle in the green paper is the promotion of competition, innovation and efficiency. Once again, there can be no quarrel with the principle. As we have set out in our submission, we strongly believe that many of the provisions in the paper, rather than promoting innovation and efficiency, could in fact frustrate innovation and reduce efficiency, particularly in the area of provision of common services and ownership of shares in Canadian companies.

In the case of competition, we at Investors Group have provided highly competitive services in the areas open to us for a great many years, and see no major difficulty in maintaining this competitive posture.

[Translation]

l'efficacité; (3) promouvoir l'uniformité des politiques fédérales et provinciales de réglementation.

Personne ne pourrait contester la validité de ces objectifs. Il appartient au Comité de déterminer si les propositions spécifiques sont nécessaires pour atteindre ces objectifs et, le cas échéant, si chacune permet d'atteindre efficacement ces objectifs.

Le principal sujet de préoccupation en matière de protection du consommateur est la solvabilité. Toutes les propositions touchant les transactions intéressées, la diversification, les conflits d'intérêts, etc, se rattachent tout compte fait à la question de savoir si les institutions sont en mesure de respecter leurs obligations. Nous sommes convaincus que si les règlements existants, tant fédéraux que provinciaux, étaient rapidement mis à exécution, bon nombre des difficultés seraient éliminées. Si une protection additionnelle est requise, les responsabilités accrues imposées aux administrateurs, l'augmentation des exigences relatives au capital et l'élargissement des pouvoirs de surveillance, devraient suffire. Nous ne croyons pas que d'autres mesures soient nécessaires ni même qu'elles soient nécessairement efficaces. Nous ne voyons aucun avantage à ajouter une autre couche de bureaucratie en créant un bureau des conflits d'intérêts financiers.

Il faudrait aussi songer à obliger les consommateurs à prendre eux-mêmes certaines mesures pour se protéger eux-mêmes. On ne peut guère contester la responsabilité des responsables de la réglementation, et indirectement du gouvernement, de protéger ceux qui n'ont pas les connaissances voulues pour traiter avec les institutions financières. Mais les investisseurs doivent sûrement se prémunir eux-mêmes dans une certaine mesure contre les risques qu'ils prennent.

Il est impensable que les grands déposants puissent bénéficier de forts taux de rendement tout en étant protégés contre les risques normalement assumés par les détenteurs d'autres genres de créances. C'est particulièrement inacceptable quand les défauts de remboursement subséquents obligent les autres sociétés à verser des frais d'assurance-dépôts plus élevés ou les contribuables à assumer une partie des coûts lorsque ceux-ci sont imputés aux revenus consolidés du pays.

Le deuxième principe fondamental du Livre vert est celui de la promotion de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité. Là encore, personne ne peut contester la validité de ce principe. Comme nous l'avons dit dans notre présentation, nous croyons fermement que bon nombre des dispositions du Livre vert, au lieu de promouvoir l'innovation et l'efficacité, risquent en fait de faire obstacle à l'innovation et de réduire l'efficacité, particulièrement lorsqu'il s'agit de la prestation de services communs ou de la propriété d'actions dans les sociétés canadiennes.

Dans le cas de la concurrence, nous du *Investors Group* avons fourni des services hautement compétitifs dans les secteurs où nous oeuvrons depuis bon nombre d'années et nous ne prévoyons pas avoir de difficulté à maintenir notre position concurrentielle.

[Texte]

The green paper, from our standpoint, suggests two areas of expanded opportunity for investors: one is the ownership of an investment dealer and participation in underwriting and distribution of general securities, and two is expanded services through a Schedule C bank.

As to the first, it is a matter that would require major revision to the existing regulatory structure, involving provincial authorities. As to the Schedule C bank, we question whether such a dramatic departure is necessary in order to achieve increased competition. While we do not oppose the proposal relative to Schedule C banks, we suggest that in addition the power of trust companies to expand operations, particularly in the commercial lending field, should be provided.

The third fundamental principle was to provide uniformity of federal and provincial regulatory policies. We wholeheartedly agree with this thrust in the green paper, but realize the inherent jurisdictional and administrative problems involved. However, we have frequently in Canada in the past dealt with matters of federal and provincial jurisdiction and through consultation and compromise achieved workable solutions—for example, in the field of justice, where federal laws are administered by provincial authorities.

In summary, Mr. Chairman, we at Investors Group support the fundamental principles of the green paper and the goals these principles were meant to achieve. Our company has evolved under the present regulatory environment. We have done so without at any time jeopardizing the security of our clients or the solvency of our enterprise.

There is an adage in law to the effect that hard cases make bad law. This country has experienced over the past few years some very hard cases affecting financial institutions. We should not allow these instances to distort the remedies applied. The financial services industry in Canada has evolved to meet the needs of consumers and the dynamics of the marketplace. I urge you to recommend legislation that will create an environment for continuation of this growth and a strengthening of consumer confidence, all of which is respectfully submitted.

The Chairman: Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Thank you, Mr. Chairman. On page six of the remarks is a recommendation for reform of the present regulatory system by focusing in improvement of the existing legislation governing individual institutions. Also, on page eight you say you are satisfied that if existing federal and provincial regulations were rigidly enforced many difficulties would be obviated.

I wonder if I could ask you to do two things. Perhaps you could give us some examples of situations where the regulations are not being enforced, and your suggestion for improvement. You know, is it simply a matter of additional staff or differently trained staff or of clearer directions in the regula-

[Traduction]

Nous estimons que le Livre vert ouvre deux nouvelles avenues aux investisseurs: la propriété d'une maison de courtage, la participation à la souscription et la distribution de valeurs mobilières en général ainsi que l'élargissement des services par l'entremise d'une banque de l'Annexe C.

Dans le premier cas, il faudrait procéder à une révision en profondeur de la structure réglementaire existante en collaboration avec les autorités provinciales. Quant aux banques de l'Annexe C, nous ne jugeons pas utile de changer à ce point les règles du jeu pour favoriser la concurrence. Nous ne nous opposons pas à la proposition touchant les banques de l'Annexe C, mais nous pensons qu'il faudrait permettre aux sociétés de fiducie d'élargir leurs opérations, particulièrement dans le secteur des prêts commerciaux.

Le troisième principe fondamental vise à uniformiser les politiques réglementaires fédérales et provinciales. Nous sommes entièrement d'accord avec l'orientation du Livre vert à cet égard et nous sommes conscients des problèmes de juridiction et d'administration inhérents. Toutefois, le Canada a souvent eu, par le passé, à régler des problèmes de conflits de juridiction entre le fédéral et les provinces et il y est arrivé grâce à la consultation et aux compromis, par exemple dans le domaine de la justice où les lois fédérales sont administrées par des organismes provinciaux.

En résumé, monsieur le président, les membres du *Investors Group* appuient les principes fondamentaux du Livre vert et les objectifs que ces principes visent à atteindre. Notre société a pris de l'expansion dans le cadre de l'environnement réglementaire actuel. Nous y sommes arrivés sans jamais mettre en danger la sécurité de nos clients ni la solvabilité de notre entreprise.

Il y a en droit un adage qui dit que les causes difficiles amènent de mauvaises lois. Le Canada a eu ces quelques dernières années à régler des causes assez difficiles touchant les institutions financières. Il ne faudrait pas permettre que ces quelques cas nous amènent à adopter des remèdes excessifs. L'industrie des services financiers au Canada a évolué en fonction des besoins des consommateurs et de la dynamique du marché. Je vous invite instamment à recommander des mesures législatives qui créeront un milieu favorable à la croissance et au renforcement de la confiance des consommateurs. Le tout étant respectueusement soumis.

Le président: Mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Merci, monsieur le président. À la page 6 de vos commentaires, il y a une recommandation pour la réforme du système réglementaire actuel qui implique une amélioration des lois existantes régissant les institutions individuelles. Par ailleurs, vous dites à la page 8 que vous êtes convaincu que si les règlements fédéraux et provinciaux existants étaient rigoureusement respectés, bon nombre des difficultés seraient éliminées.

J'aimerais vous poser 2 questions. Vous pourriez peut-être nous donner des exemples de cas où les règlements ne sont pas respectés et nous proposer des façons d'améliorer la situation. Vous suffirait-il par exemple d'augmenter les effectifs, d'embaucher des personnes plus compétentes ou d'adopter des

[Text]

tions? The second point I would like your opinion on is if we are recommending improvement to the existing institutions, what kinds of changes would you recommend now?

Mr. Mauro: The first question relative to whether in specific cases the current regulations were not being enforced I would not want to . . . It seems to me, from the recent experiences relative to we will say the case of the Argosy Trust Company in Ontario and some of the aspects of the operation of that company and similar companies . . . The sense I had was that the regulators were perhaps overcome with the volume of work, and that there was a failure in one case, as I recall the evidence, of really one part of the departmental structure not knowing what the other part of the departmental structure was saying. I believe in Greymac or with one of those trust companies, they had been denied a certificate on one side as one of the requirements, while the other department was granting them a go-ahead. So it is this kind of apparent shortfall in the application of current regulation which I refer to. I see the kind of very strong review of the segments of our particular company at all levels, and I say to myself, If the present rules are followed it is virtually, not impossible but difficult, in the absence of fraud.

• 2135

Now, no regulation will preserve you against the thief if he is determined to break the law but, at least, there are monitoring and alert signals which creep in that the present regulations should have permitted. Then the second part of your question asked what some of the changes are which might be brought about. I think the paper itself relates to the perhaps increased capital, perhaps the setting of standard on directors, perhaps a determination of the degree of outside directors. There is a series of items which is established in the green paper itself, and there are the matters raised in the green paper concerning self-dealing—those areas set out in the green paper which seem to indicate that the current regulations are not sufficient to permit the kind of immediate action that might be necessary in an emergency situation. And to that extent, we support that part of it.

Miss Nicholson: So really, you are suggesting improvements in regulation, rather than necessarily any broadening of powers for the existing institutions. Right?

Mr. Mauro: Yes. Well, I have dealt with the one area of broadening of powers in the case of the trust companies, where I suggested a broadening in the commercial loan side of the trust company. We were silent in our brief relative to insurance companies because you had heard from Great-West Life and I believe the insurance association, and we support Great-West Life's submission on that, as you might expect. But otherwise, we do not . . . well, we would like, as we said in the paper, and Investors is really, I suggest to you, one of the first fully-financial holding companies you have had, because Trilon, with respect, and Crownx are limited relative to the kind of services we are performing. We say, yes, there would be interesting additional opportunities on the investment security side, as I mentioned in this submission. But I do not

[Translation]

règlements plus détaillés? En deuxième lieu, j'aimerais savoir quelles améliorations vous recommanderiez par rapport aux institutions existantes.

M. Mauro: Pour ce qui est de la première partie de votre question touchant les règlements qui ne sont pas respectés, je ne voudrais pas . . . l'expérience que nous avons vécue récemment avec la *Argosy Trust Company* de l'Ontario et certains aspects des activités de cette société et d'autres sociétés semblables . . . Je crois savoir que dans ce cas-là, les agents de surveillance étaient débordés et, si je me souviens des éléments du dossier, certains services n'étaient pas au courant de ce que faisaient les autres services. La Société Greymac ou l'une des sociétés de fiducie s'était vue refuser un certificat par un service alors qu'un autre leur accordait le feu vert. C'est donc ce genre de lacune dans le système de réglementation actuel dont je veux parler. Quand j'examine les procédures de contrôle qui existent dans tous les secteurs de notre société, à tous les niveaux, je me dis que si l'on respecte les règles actuelles, il est sinon impossible du moins difficile de contrevenir aux règlements, à moins qu'il y ait fraude.

J'admetts qu'aucun règlement ne peut vous protéger contre le voleur qui est décidé à enfreindre la loi, mais il permet au moins d'effectuer une certaine surveillance et de réagir aux signaux d'alarme. Vous m'avez ensuite demandé quels changements je recommanderais. Le Livre vert propose une augmentation du capital requis, l'établissement de normes régissant la conduite des administrateurs et des exigences relatives aux administrateurs de l'extérieur. Le Livre vert propose un certain nombre de solutions de modifications, notamment touchant les transactions intéressées qui donnent à croire que les règlements actuels ne permettent pas d'intervenir rapidement en situation d'urgence. Nous sommes d'accord avec cela.

Mme Nicholson: Vous proposez donc de resserrer les règlements sans nécessairement élargir les pouvoirs des institutions existantes. Est-ce exact?

M. Mauro: Oui. J'ai parlé de l'élargissement des pouvoirs dans le cas des sociétés de fiducie en disant qu'ils devraient pouvoir accorder des prêts commerciaux. Nous n'avons pas parlé des sociétés d'assurances dans notre mémoire, parce que la *Great-West Life* a comparu et, je crois, l'Association des courtiers d'assurances et nous appuyons leur position, comme vous pouvez vous en douter. Mais autrement, nous ne . . . Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, le *Investors Group* est une des premières sociétés de portefeuille financières n'ayant que des activités financières puisque, sauf le respect que je leur dois, les sociétés Trilon et Crownx n'offrent pas toute la gamme de services que nous offrons. Nous pourrions profiter de nouvelles ouvertures intéressantes pour ce qui est des valeurs mobilières. Mais je ne sais pas si le gouvernement

[Texte]

know if the federal government really can do that without a great deal of jurisdictional discussion with the provinces.

The Schedule C bank is an interesting concept, but while I say I do not oppose it in principle, I am not erotic in my reaction to it. It is an interesting concept.

Miss Nicholson: Thank you.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman. I had some questions about page 4 of your brief. The situation you have outlined in the bottom paragraph represents the current situation and, from my knowledge of people who work for the Great-West, I believe it accurately describes the amount of independence. But I have some concern about your suggestion in the preceding paragraph.

• 2140

If I could just paint a little scenario... because we have seen, in the States, for example, pension fund managers in effect getting control of companies through pension fund investments. It seems to me that, to take the case of your particular situation, if you have a 10% investment by Montreal Trust, a 10% investment by Great-West Life, a 10% investment by the Investors Group and a 5% investment by your controlling shareholder, then they could get effective control of quite a few companies in Canada with a 35% interest but none of the financial institutions would be making an investment in a company in which the controlling shareholder had more than a 10% interest.

So it seems to me that when you are suggesting that we not aggregate you are leaving a very, very large loophole whereby assets of financial institutions which are under the control of a single individual or group of individuals can be used to acquire control because they are not aggregated. It seemed to me it was that type of situation, which may sound hypothetical in the Canadian context and may be very hypothetical in the case of your company's management, where they would not have any such idea, but we have already seen that type of thing happening in the States.

Do you not think it is a possibility, and do you not think we have to guard against it?

Mr. Mauro: I think it is a possibility. The arithmetic is correct. There are the limitations under the Canadian and British Insurance Companies Act as to joint ownership and limitations.

I venture to say that the track record is not without some merit in reviewing the track record of companies because the three companies you are familiar with in our group of Great-West and Investors and Montreal Trust have been around a little while. If they jointly began to acquire the shares of a company it would be because the board and the investment committees of those companies decided that was a good investment.

[Traduction]

fédéral peut permettre cela sans discuter sérieusement de partage des compétences avec les provinces.

La notion des banques de l'Annexe C est intéressante mais, si je ne m'y oppose pas en principe, je ne suis pas non plus emballé. C'est un concept intéressant.

Mme Nicholson: Merci.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président. J'aurais quelques questions à vous poser concernant la page 4 de votre mémoire. Vous décrivez au dernier paragraphe la situation actuelle et, si je me fie à ma connaissance des gens qui travaillent pour la *Great-West*, je crois que vous décrivez fidèlement le degré d'autonomie de cette société. Mais je m'inquiète un peu de votre suggestion au paragraphe précédent.

Vous permettez que je trace un petit scénario... parce que nous avons vu, aux États-Unis, par exemple, des gestionnaires de caisses de retraite qui prenaient effectivement le contrôle de sociétés par les investissements de la caisse de retraite. Il me semble que, pour prendre votre cas, si vous avez un investissement de 10 p. 100 par la *Montreal Trust*, un investissement de 10 p. 100 par la *Great-West Life*, un investissement de 10 p. 100 par le groupe *Investors* et un investissement de 5 p. 100 de votre actionnaire majoritaire, alors ils pourraient effectivement prendre le contrôle de bon nombre de sociétés au Canada, avec un intérêt de 35 p. 100, mais aucune des institutions financières ne ferait un investissement dans une société où l'actionnaire majoritaire aurait un intérêt de plus de 10 p. 100.

Il me semble donc que, lorsque vous suggérez que nous ne totalisons pas, vous laissez une échappatoire très importante par laquelle les actifs d'institutions financières sur le contrôle d'un seul individu ou d'un groupe d'individus peuvent servir à acquérir le contrôle parce qu'ils ne sont pas totalisés. Il me semblait qu'il s'agissait de ce genre de situation, qui peut sembler hypothétique dans le contexte canadien et qui peut être très hypothétique dans le cas de la direction de votre société, à qui cette idée ne viendrait jamais, mais nous avons déjà vu ce genre de choses se produire aux États-Unis.

Ne croyez-vous pas que c'est une possibilité et ne croyez-vous pas que nous devons nous prémunir contre cette possibilité?

M. Mauro: Je crois que c'est une possibilité. Le calcul est juste. La Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques comporte des restrictions quant à la propriété conjointe.

J'oserais dire qu'il n'est pas sans intérêt de passer en revue les antécédents des sociétés, parce que les 3 sociétés que vous connaissez dans notre groupe, soit *Great-West*, *Investors* et *Montreal Trust*, existent depuis un bon bout de temps. Si elles commençaient ensemble à acquérir les actions d'une société, ce serait parce que le conseil et les comités d'investissement de ces sociétés auraient décidé que c'était un bon placement.

[Text]

Could it be abused to the detriment of the public interest of Canada? All I can say is that I cannot say anything more to this committee that we did not say to the Bryce committee on concentration of power. The question of abuse and concentration of power was fully developed before that committee. We have not experienced that kind of a game plan: let us utilize the assets of Investors and Great-West and Montreal Trust to target a company for control.

Mr. McCrossan: I understand that, and I think I started off by saying that I accept that is the case in your particular situation, but there are already analogous situations with the Trilon. There are certainly going to be more situations where you have several financial companies controlled by one shareholder, and it only takes one to cause us some embarrassment, Seaway and Crown Trust and Greymac operating together.

Mr. Mauro: They were three independent companies without a single shareholder. That, I think, is a good example that the restriction does not prohibit the rogue. Even the 10% restriction on the ownership of bank shares did not stop Mr. Rosenberg from picking up 27% of the CCB.

It will occur, and has occurred, but frequently when it has occurred it has not occurred in a single-ownership-control situation. It is where people have gotten together and said: Let us try and target a company and you buy this portion and we will buy that portion. At least I do not know of instances where it has happened with the Trilon or the Power.

Mr. McCrossan: You see no value whatsoever in reporting or requiring reporting on an aggregation-of-capital basis?

Mr. Mauro: I would see no problem with the reporting aspect.

• 2145

Mr. McCrossan: It is the prohibition.

Mr. Mauro: It is prohibition that creates some very real difficulties and Mr. Newman, who heads up our investment side, may be able to . . . You get into problems where you do not know what the other person is doing, and a company of the size of Investors, which is investing fairly large amounts of money, almost on a daily basis, is trying to touch base now, as I recall it, with what our sister companies are doing. They may buy certain shares, which immediately put you over the permitted amount. A company withdraws certain shares from the market, buys back some of its own shares, and, all of a sudden, we find ourselves with more than the permitted amount. Then we have to divest ourselves. Under the current rules, we are having to do that. So we . . .

Mr. McCrossan: Would it concern you if rather than prohibition, you had a reporting requirement, together with a voting restriction, that you could only vote 10% of the shares or something?

Mr. Mauro: Yes, well . . .

[Translation]

Serait-il possible d'en abuser au détriment de l'intérêt public du Canada? Tout ce que je peux dire, c'est que je ne peux rien dire de plus à ce Comité que nous avons dit au Comité Bryce sur la concentration du pouvoir. La question de l'abus et de la concentration du pouvoir a été pleinement traitée devant ce Comité. Nous n'avons pas connu un plan de jeu comme celui-ci: servons-nous des actifs d'*Investors*, de *Great-West* et de *Montreal Trust* pour prendre le contrôle d'une société.

M. McCrossan: Je crois comprendre, et je pense que j'ai commencé par dire qu'il en est ainsi dans votre cas à vous, mais il y a déjà des situations analogues avec la Trilon. Il y aura certainement d'autres cas où plusieurs sociétés financières seront contrôlées par un actionnaire, et il suffit d'un seul cas pour nous mettre dans l'embarras, par exemple *Seaway* et *Crown Trust* et *Greymac* fonctionnant ensemble.

M. Mauro: Il s'agissait de 3 sociétés indépendantes sans un seul actionnaire. C'est là, je crois, un bon exemple du principe selon lequel la restriction n'empêche pas ceux qui sont décidés. Même la restriction de 10 p. 100 quant à la propriété des actions de banque n'a pas empêché M. Rosenberg d'acquérir 27 p. 100 de la CCB.

Cela se produira, et cela s'est produit, mais souvent lorsque cela s'est produit, ce n'était pas dans un cas de propriété et de contrôle unique. Cela s'est produit lorsque des gens se sont mis ensemble et ont dit: essayons de choisir une société, vous achetez cette partie-ci et nous achetons cette partie-là. Au moins, je ne connais pas de cas où cela s'est produit avec la Trilon ou la Power.

M. McCrossan: Vous ne voyez aucun avantage à la déclaration ou à l'obligation de déclarer d'après la totalisation du capital?

M. Mauro: Je ne vois aucun problème au sujet des déclarations.

M. McCrossan: C'est l'interdiction.

M. Mauro: C'est l'interdiction qui crée des difficultés très réelles et M. Newman, qui dirige nos investissements pourrait être en mesure . . . Il se pose des problèmes lorsqu'on ne sait pas ce que l'autre fait et une société de la taille de la *Investors*, qui investit presque quotidiennement des sommes d'argent assez considérables, essaie présentement de se tenir au courant, si je ne m'abuse, à ce que nos sociétés soeurs font. Ils peuvent acheter certaines actions, ce qui fait tout de suite dépasser la somme permise. Une société retire certaines actions du marché, rachète certaines de ses propres actions et, tout à coup, nous nous retrouvons avec plus que le montant permis. Alors il nous faut nous en départir. En vertu des règles actuelles, c'est ce que nous devons faire. Ainsi nous . . .

M. McCrossan: Accepteriez-vous, au lieu d'une interdiction, l'obligation, assortie d'une restriction du droit de vote, de déclarer que vous ne pourriez voter que pour 10 p. 100 des actions ou quelque chose comme ça?

M. Mauro: Oui, bien . . .

[Texte]

Mr. McCrossan: The concern is that you will move from a passive investor into an active manager. If you say that we should not prohibit it, we should at least be aware of it . . .

Mr. Mauro: Yes, I think . . .

Mr. McCrossan: —and if we are aware of it, should we prohibit you from acting as a controlling manager if you argue that we should allow you to make these investments?

Mr. Mauro: I take the position that you should not prohibit us because I do not think there has been any abuse, and I think that there . . . I guess I am opposed to the idea of being a non-voting owner. I am against non-voting shares personally. I think that is a nefarious device and, therefore, if we have the money of our clients, as we do in our mutual funds, I want to vote those shares. Now, I may vote them with my feet by selling the shares, and indicate my lack of confidence in a management. I may vote them against a particular proposal. But I think the record shows, we have never voted them with a view to taking over management, going from a portfolio investor to an active investor on our investment side.

The Chairman: What happens if you get over 30% of a company and, therefore, your very control blocks, albeit spread amongst your various companies, put you in virtually the same position as the Caisse de dépôt is with respect to perhaps Domtar.

Mr. Mauro: We have not sort of asked for memberships on the boards. The case has on occasion, but . . .

The Chairman: You are treating those shares that you hold as investments in the market . . .

Mr. Mauro: Yes.

The Chairman: —and you treat them at market value to back up pension funds and the rest. The fact is that with a large holding like that, you could not peddle your stock if you wanted to, because it would so upset the market, it would destroy it. So in effect, you do not have any liquidity left. Now, is that not one of the considerations we ought to bear in mind when we are talking about investments for pension funds and for trust companies and so on?

Mr. Mauro: I certainly think liquidity is a matter that concerns investment management. As to whether or not this committee is in a position to say that, at a given percentage, liquidity is endangered is a matter of opinion. It certainly is a very clear criterion in our acquisition of stock. We want to maintain liquidity. That is the nature of the company that you are buying shares in. You could have 10% of a certain company and you would be illiquid. You could have a large percentage of another company and the stock is nonetheless quite liquid.

The Chairman: Mr. Riis.

[Traduction]

M. McCrossan: Le danger est que d'investisseur passif vous ne deveniez gestionnaire actif. si vous dites que nous ne devrions pas l'interdire, nous devrions au moins être au courant . . .

M. Mauro: Oui, je pense . . .

M. McCrossan: . . . et si nous sommes au courant, devrions-nous vous interdire d'agir comme gestionnaire dominant si vous faites valoir que nous devrions vous permettre de faire ces investissements?

M. Mauro: J'adopte pour position que vous ne devriez pas nous l'interdire parce que je ne crois pas qu'il y ait eu des abus, et je crois qu'il y a . . . Je suppose que je suis opposé à l'idée d'être propriétaire sans droit de vote. Je suis personnellement contre les actions sans droit de vote. Je crois que c'est un mécanisme néfaste et, donc, si nous avons l'argent de nos clients, comme c'est le cas dans nos fonds mutuels, je veux un droit de vote pour ces actions. Je peux exprimer mon droit de vote avec mes pieds en vendant les actions, et manifester ainsi mon manque de confiance envers la direction. Je peux me servir de mon droit de vote contre une proposition donnée. Mais je pense que l'histoire montre que nous n'avons jamais voté dans le but de prendre la direction, de passer du rôle d'investisseur de portefeuille à celui d'investisseur actif.

Le président: Qu'est-ce qui se produit si vous obtenez plus de 30 p. 100 d'une société et que donc, vos blocs de contrôle, bien qu'ils soient répartis entre vos diverses sociétés, vous placent presque dans la même situation que la Caisse de dépôt par rapport peut-être à la Domtar?

M. Mauro: Nous n'avons pas en quelque sorte demandé d'être membres des conseils. Cela s'est produit à l'occasion, mais . . .

Le président: Vous traitez les actions que vous détenez comme des investissements dans le marché . . .

M. Mauro: Oui.

Le président: . . . et vous les traitez à la valeur du marché pour garantir les caisses de retraite et le reste. en fait, avec un portefeuille aussi considérable, vous ne pourriez pas vendre vos actions même si vous le vouliez, parce que cela bouleverserait le marché au point de le détruire. De sorte qu'il ne vous reste effectivement plus de liquidité. N'est-ce pas là une des considérations dont nous devrions tenir compte lorsque nous parlons des investissements pour les caisses de retraite et les sociétés de fiducie et ainsi de suite?

M. Mauro: Je pense certes que la liquidité est une question qui intéresse la gestion des investissements. quant à savoir si oui ou non le Comité est en mesure de dire que, à un pourcentage donné, la liquidité est en danger, c'est là une question d'opinion. C'est certainement un critère bien net lorsque nous acquérons des actions. Nous voulons maintenir la liquidité. C'est la nature de la société dont vous achetez des actions. Vous pourriez avoir 10 p. 100 d'une certaine société et quant même manquer de liquidité. Vous pourriez avoir un pourcentage considérable d'une autre société, les actions demeurant néanmoins bien liquides.

Le président: Monsieur Riis.

[Text]

Mr. Riis: Mr. Mauro, on page eight of your paper, you indicate the nine factors—you have edited them down to three really: consumer confidence and additional competition. We have heard a great deal of those two phrases, of course, over the last number of weeks. To improve consumer protection, of course, you say the ultimate concern is solvency. We have heard from the previous witness about the green paper resulting in further concentration. You have indicated that you represent one of the first holding companies. Would not greater concentration presumably then make competition more difficult and would it not make it more difficult for new players to enter the field? Also, do you see some conflict between how you obtain consumer protection while at the same time you provide a disincentive, perhaps for additional competition?

• 2150

Mr. Mauro: To deal with the competitive side, that would be a function of entry regulation. There appears to be some concern that perhaps the opportunity to enter the financial services side has been too liberal—pardon the expression—and that it should be strengthened. I do not think the concentration so-called—and I find it difficult to deal with it in the context of what the previous speaker was saying because I think if you are going to discuss concentration of power, then one ought to kind of define the whole nature of it.

I think we have developed a fair amount of competition. It has been our experience that in all of the fields where we operate—insurance, trust services, mutual funds—there is no lack of competition. There has been perhaps some lack of solvency. You know the difficulties that you and I are discussing have arisen not from a lack of competition but from a lack of solvency. I do not think you have to sacrifice competition for solvency. I think you can introduce some rules to guarantee or at least protect the solvency of the institutions without destroying the competitive environment which we have in Canada today.

Mr. Riis: You mentioned the discussion of entry regulations. We have wondered in the past whether or not there should be some regional variation in terms of entry regulations to enable institutions in Newfoundland to have a lower entry point than say those in central Canada.

Mr. Mauro: That is an interesting concept. I have no difficulty with the regional aspect. I think regionalism is a good thing, but you are talking to somebody from Winnipeg and from the west who constantly harkens to the abuses of other parts of the country as they are visited on the west. Having said that, we have built up a fair little company in Winnipeg, so I have to admit that reality.

I see nothing wrong with creating an atmosphere for a regional organization. What I have difficulty with is the other side of the equation, whereby I ask myself if I would yield any of my concern of solvency in order to have a Newfoundland regional financial institution. I would say that has to be a

[Translation]

M. Riis: Monsieur Mauro, à la page 8 de votre document, vous signalez 9 facteurs—mais vous les avez réduits à 3 en réalité: la confiance des consommateurs et la concurrence supplémentaire. Nous avons entendu beaucoup parler de ces deux expressions, naturellement, depuis quelques semaines. Pour améliorer la protection du consommateur, évidemment, vous dites que la préoccupation ultime est la solvabilité. Le témoin précédent nous a dit que le Livre vert aboutissait à une plus grande concentration. Vous avez déclaré que vous représentez une des premières sociétés de portefeuille. Est-ce qu'une plus grande concentration ne rendrait pas vraisemblablement la concurrence plus difficile et ne serait-il pas alors plus difficile pour de nouveaux acteurs d'entrer en scène? Aussi, voyez-vous un certain conflit entre la façon dont vous obtenez la protection du consommateur tandis qu'en même temps vous prenez des mesures de découragement, peut-être pour la concurrence supplémentaire?

M. Mauro: Pour ce qui est de la concurrence, cela serait une fonction de la réglementation de l'entrée. On semble s'inquiéter dans une certaine mesure que peut-être la possibilité de pénétrer dans les services financiers ait été trop libérale—si vous voulez bien me permettre ce terme—et qu'il faudrait la renforcer. Je ne crois pas que ce que l'on appelle la concentration—et je trouve très difficile d'en parler dans le contexte de ce que disait l'orateur précédent parce que je pense que si l'on doit parler de la concentration du pouvoir, alors il faudrait en quelque sorte en définir toute la nature.

Je crois que nous avons créé une somme considérable de concurrence. Selon notre expérience, dans tous les domaines où nous fonctionnons—l'assurance, les services de fiducie, les fonds mutuels—il ne manque pas de concurrence. Il a peut-être manqué un peu de solvabilité. Les difficultés dont nous parlons découlent non pas d'un manque de concurrence mais d'un manque de solvabilité. Je crois qu'on peut mettre en place certaines règles pour garantir ou au moins protéger la solvabilité des institutions sans détruire le climat concurrentiel que nous avons présentement au Canada.

M. Riis: Vous avez parlé des règlements d'entrée. Nous nous sommes déjà demandé s'il devrait ou non y avoir une certaine variation régionale au titre des règlements d'entrée pour permettre aux institutions de Terre-Neuve d'avoir un point d'entrée inférieur à, disons, celui du Canada central.

M. Mauro: C'est là une idée intéressante. L'aspect régional ne me cause aucune difficulté. Je pense que le régionalisme est une bonne chose, mais vous parlez à quelqu'un de Winnipeg et de l'Ouest qui doit constamment tenir compte des abus que les autres parties du pays infligent à l'Ouest. Cela étant dit, nous avons construit une bonne petite société à Winnipeg, de sorte que je dois admettre cette réalité.

Je ne vois aucun mal à créer une atmosphère permettant l'organisation régionale. Ce qui me cause un problème, c'est l'autre côté de l'équation, c'est-à-dire lorsque je me demande si je suis prêt à céder un peu sur la solvabilité pour avoir une institution financière régionale à Terre-Neuve. Je crois que

[Texte]

function of government in determining the public interest of the people of Newfoundland, or the people of Saskatchewan or the people of other regions of Canada.

I do think there is a regional benefit that comes from institutions in the specific area knowledgeable about the needs of the people in that area, but we have been confronted with that difficulty of lack of diversification and risk. You know we have seen it in Saskatchewan and we have seen it in Ontario, so I get a little annoyed when we keep hearing about western Canada. Some of the big failures have been in central Canada, so there is no uniquely suitable area to create a financial institution. There is nothing mystically significant about Toronto. They fail bigger there, but the fact is that any financial institution requires diversification. That is where the regional aspect comes up against the reality of the marketplace, because you do get it turned down then in a specific region and the impact is deadly and you have to acquire your funds in a broad market that is terribly profligate in its loyalty to any institution.

• 2155

Mr. Riis: Reading the presentation that the Investors Group submitted earlier, we certainly get the impression that you are not in favour of serious consideration of Schedule C banks. If so, you say again in your opening statement that we should be expanding the commercial lending possibilities of trust companies, presumably then following the same regulations and so on that banks would be required to follow.

Mr. Mauro: I would think we would want to move with some caution. Perhaps regulations relative to percentage of assets applicable. That seems to me to be one of the criteria that you would want to apply, also diversification and limitations on the amount of commercial loaning to any single institution.

Mr. Riis: Is it your recommendation that we forget the idea of the Schedule C banks?

Mr. Mauro: I would not want to say forget it. I was attempting to be candid with our reaction to it, based on what is being said there of an inactive organization not able to issue debt. We see some real difficulties. We would be one of the logical people to look at a Schedule C bank, and at this stage I would want to wait to see exactly how the Schedule C bank would operate before Investors decided it really was a viable step forward in the area of real competition. I know there are others who think it is a great opportunity. We have not been able to really come to that conclusion.

Mr. Riis: If Investors Group were to look favourably at some point on the Schedule C, and it was possible, do you see then offices spotted across the country where you have offices now, like a variety of branches of your Schedule C bank?

[Traduction]

cela doit être la fonction du gouvernement de déterminer l'intérêt public des gens de Terre-Neuve, de ceux de la Saskatchewan ou de ceux des autres régions du Canada.

Je crois effectivement qu'il y a pour les régions un avantage à disposer d'institutions qui connaissent bien les besoins des gens de la région, mais nous avons dû faire face aux difficultés qu'entraînent le manque de diversification et le risque. Vous savez que nous avons vu cela en Saskatchewan et que nous l'avons vu en Ontario, de sorte que je suis un peu agacé lorsqu'on nous parle sans cesse de l'Ouest du Canada. Certains des gros échecs se sont produits dans le Canada central, de sorte qu'aucune région n'est particulièrement appropriée à la création d'une institution financière. Toronto n'a rien de mystique. Les échecs y sont plus gros, mais il reste que toute institution financière a besoin de diversification. C'est là que l'aspect régional se bute à la réalité du marché parce que cela vous est refusé alors dans une région précise et la répercussion est mortelle; il vous faut aller chercher vos fonds sur un marché très ouvert qui affiche une loyauté très capricieuse pour toute institution donnée.

M. Riis: En lisant le document présenté par le *Investors Group* un peu plus tôt, nous avons certainement l'impression que vous n'êtes pas en faveur de ces fameuses banques de l'Annexe C. Dans votre déclaration liminaire, vous dites que si une telle mesure devait être adoptée, nous devrions élargir les possibilités de prêts commerciaux pour les sociétés de fiducie en les assortissant, je présume, des mêmes règlements et autres conditions que les banques devraient respecter.

M. Mauro: Je crois que nous voudrions faire preuve de prudence. Peut-être adopter des règlements visant un pourcentage des actifs applicables. Ce me semble être un des critères que vous voudriez peut-être adopter sans oublier la diversification et certaines limites quand au montant total des prêts commerciaux que l'on peut consentir à une seule institution.

M. Riis: Recommanderiez-vous que l'on oublie tout simplement cette idée des banques de l'Annexe C?

M. Mauro: Je ne vous dis pas d'oublier cette idée. J'essayais tout simplement de vous faire connaître sans détour notre réaction à ce propos, réaction fondée sur ce que l'on m'y dit à propos d'une entreprise inactive qui n'a pas la possibilité d'émettre des créances. Nous y trouvons de réelles difficultés. Logiquement, nous serions de ceux qui pourraient s'intéresser à l'idée des banques de l'Annexe C et, au moment où je vous parle, j'aimerais attendre et voir exactement comment fonctionnerait une banque de l'Annexe C avant que notre groupe décide qu'il s'agit là d'un bon pas en direction de la rentabilité dans le domaine de la véritable concurrence. J'en connais d'autres qui croient que c'est une occasion unique. Quant à nous, nous n'en sommes pas encore venus à cette conclusion.

M. Riis: Si le *Investors Group* devait se montrer favorable, un bon jour, à cette idée des banques de l'Annexe C et que c'était possible de le faire, croyez-vous alors que vous auriez des bureaux un peu partout à travers le pays où vous en avez

[Text]

Mr. Mauro: I do not know. And that is the difficulty because, you know, when you look at the Schedule C bank and you kind of peel away a lot of the cover from it, it looks to me like we can do everything through our trust operation now, vis-à-vis receiving deposits, etc., and that the Schedule C bank is a mechanism in large part to permit the commercial lending through a separate agency. Now, that is being superficial in the sense that, as I say, there is the area of whether it would obviously have access to the Bank of Canada back-up. Concomitant with that would be the reserve requirement. So there are a series of factors that I have to, as I say, be completely candid with you about. We have not been able to weigh the cost benefit aspect of it. We cannot see that the Schedule C bank per se would be a branch operation. You have got your trust company branches now that can receive the funds. I guess you could utilize your existing branch system as part of a Schedule C banking operation, but it is an area that we would want to consider very deeply before we moved on it from what we know now.

Mr. Riis: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: Mr. Mauro, I guess I would have to show an example here and declare my little conflict of interest because I have an interest in . . .

The Chairman: You do not want to tell us what you have on deposit, do you, your \$1.50?

Mr. Lanthier: I have \$1.50, that is right. And of course with Investors Syndicate, that is right.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Lanthier: Yes, George, I have money invested in Winnipeg. Can you believe that?

Monsieur Mauro, au lieu de nous poser des questions sur l'institution financière que vous représentez, posons-nous plutôt des questions sur votre fonction proprement dite.

• 2200

Tout le monde sait qu'il y a plusieurs fonds mutuels qui se font concurrence les uns les autres, ceux qui ont des frais de base et ceux qui, soi-disant, n'ont pas de frais de base. On appelle cela des *load* et des *no-load*. Il est bien entendu qu'il faut qu'il y ait des frais. Vous n'administrez pas sans frais.

Y aurait-il lieu d'uniformiser dans une réglementation les présentations des fonds mutuels, afin que le consommateur soit réellement conscient de ce qu'il achète et puisse comparer aisément ce qui lui est présenté au lieu de se perdre dans toutes sortes de complications «professionnelles»? Ne croyez-vous pas qu'une réglementation devrait se mettre le nez dans cette chose-là, de façon à faciliter au consommateur l'accès à une réelle concurrence? Autrement, la concurrence ne tient qu'à

[Translation]

déjà, un peu comme des filiales de votre banque de l'Annexe C?

M. Mauro: Je ne le sais pas. Et c'est là le problème parce que, vous savez, lorsque vous étudiez la fameuse banque de l'annexe C et que vous commencez à éplucher tout ce qui entoure cette idée, il me semble que nous pouvons tout faire cela déjà, à titre de société de fiducie, c'est-à-dire accepter des dépôts et ainsi de suite et que la banque de l'Annexe C est tout simplement un mécanisme qui servira surtout à consentir des prêts commerciaux par l'intermédiaire d'un organisme distinct. C'est un peu superficiel dans la mesure où, comme je l'ai dit, il reste à savoir si cette banque aurait accès à l'appui fourni par la Banque du Canada. En même temps, il y a toute la question des exigences en matière de réserves. Voilà donc une série de facteurs dont il me faut, comme je vous l'ai dit, vous entretenir tout à fait ouvertement. Nous n'avons pas pu en soupeser l'aspect coût-bénéfice. Nous ne pensons pas que la banque de l'annexe C soit, en soi, une filiale. Il y a déjà les succursales des sociétés de fiducie qui peuvent accepter ces fonds. Je crois qu'on pourrait toujours se servir du réseau de succursales qui existe déjà pour effectuer les opérations bancaires de cette banque de l'Annexe C, mais il s'agit là d'un domaine qu'il nous faudrait étudier très attentivement avant de nous y lancer, du moins dans l'état actuel de nos connaissances.

M. Riis: Merci. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: Monsieur Mauro, je crois qu'il me faut maintenant donner l'exemple pour déclarer mon petit conflit d'intérêt parce que j'ai des intérêts chez vous . . .

Le président: Ce ne serait pas, par hasard, pour nous révéler votre dépôt qui s'élève à 1,50\$?

M. Lanthier: C'est exact, j'ai 1,50\$. Et avec la *Investors Syndicate* à part cela.

Des voix: Quelle honte!

M. Lanthier: Oui, George, j'ai de l'argent investi à Winnipeg. Incroyable, n'est-ce pas?

Mr. Mauro, instead of us asking questions on the financial institution you represent, I would rather talk about your actual function.

Everybody knows that there are all kinds of mutual funds competing one against the other, those that charge basic fees and those that supposedly do not. They are called the *load* and *no-load* funds. Of course there are fees at some point. You cannot manage something without incurring expenses.

Do you think that we should perhaps standardize, by regulation, the way mutual funds are presented so that the consumer can really know what he is buying and can easily compare the various packages presented to him instead of getting lost in a maze of "professional" complications? Do you not think that some regulatory body should get curious about that in order to afford consumers some real competition? Otherwise, your competition is only based on your salesmen's

[Texte]

l'habileté des vendeurs, et je ne crois pas que ce soit une bonne base d'investissement pour le petit investisseur.

Mr. Mauro: Frankly, the regulation presently in place regarding mutual funds, where they have to be prospectused, where full disclosure has to be made to the consumer as to what are the charges, what are his rights and the possible risks, is there. Whether it is adequate is difficult to know in a general sense. I frankly do not feel you can impose much more regulation than you have, to the extent that salesmen, be they salesmen in brokers' offices or salesmen in any other role in society... if they want to breach the ethical levels, then it is up to the licensing authorities—and I must say they are fairly strong in the field we are involved in, in trying to see people are not being misled.

I do not suggest for a minute there are not problems on the consumer side. I just do not know how we can homogenize all the various competitors that are out there and deal with it any more than we are attempting to deal with it.

My concern is that we tend to be a little too easy on penalties in this country; and I believe that about our financial institutions. I think if the odd officer went to jail—excluding the officers from Investors Group... You have to start to put some risk on breaking the law. That is where I feel some strengthening of regulation perhaps ought to occur.

M. Lanthier: Nous prenons note de votre remarque, monsieur.

Vous êtes couverts par l'assurance-dépôts du Canada chez vous, n'est-ce pas?

Mr. Mauro: Yes, in our trust company.

The Chairman: The trust company is not covered; the mutual funds are.

Mr. Mauro: No.

The Chairman: Nor is the life insurance company.

Mr. Mauro: No. Where we guarantee, we are covered by the...

M. Lanthier: On vous a interrogé tout à l'heure sur la coassurance.

• 2205

Croyez-vous que le consommateur serait plus conscient du fait qu'il est couvert ou qu'il n'est pas couvert si on le faisait payer directement au lieu d'absorber ces frais-là en diminuant son investissement ou de les cacher dans un fonds d'administration général? Croyez-vous que le consommateur serait mieux averti et plus prudent si cela lui était imputé directement?

Mr. Mauro: To be completely candid, yes, if he were charged directly I think he would be more conscious of it.

M. Lanthier: Vous avez des fonds mutuels ou vous avez des frais qui décroissent avec le montant. Plus le montant est élevé, plus les frais baissent. Je sais que vous êtes en affaires et que

[Traduction]

skills and I do not think that is a very good basis for the small investor to be making investments on.

M. Mauro: Franchement, il y a déjà une réglementation en place concernant les fonds mutuels, il y a le prospectus dans lequel on doit dévoiler entièrement au consommateur quels sont les frais, quels sont ses droits et quels sont les risques possibles. Si c'est adéquat? Difficile à dire, en général. Je ne crois pas, très franchement, qu'on puisse accroître beaucoup plus les règlements, car le vendeur, qu'il s'agisse d'un vendeur d'un bureau de courtiers ou d'un vendeur vendant n'importe quel autre produit... s'il ne veut pas respecter le code d'éthique, il revient aux autorités compétentes... et je dois dire que ces autorités ont la main assez lourde dans le domaine qui nous occupe... de voir à ce que les gens ne se font pas duper.

Je ne prétends pas qu'il n'y ait aucun problème du côté du consommateur. Je ne vois tout simplement pas comment nous pouvons «homogénéiser» tous les concurrents dans ce domaine ni en quoi nous pourrions faire plus.

A mon avis, dans ce pays, on est un peu mou lorsque vient le moment d'imposer des sanctions, y compris aux institutions financières. Je crois que si un directeur prenait le chemin de la prison de temps à autre... De toute évidence les directeurs de la *Investors Group* seraient exclus. Il faut faire sentir aux gens qu'ils courent des risques lorsqu'ils enfreignent la loi. Voilà où il faudrait peut-être améliorer la réglementation.

Mr. Lanthier: We are taking note of your remarks, sir.

You are covered by the Canada Deposit Insurance Corporation, are you not?

M. Mauro: Oui, pour notre société de fiducie.

Le président: La société de fiducie n'est pas couverte; les fonds mutuels le sont.

M. Mauro: Non.

Le président: Et la société d'assurance-vie non plus.

M. Mauro: Non. Lorsque nous offrons des garanties, nous sommes couverts par...

Mr. Lanthier: Questions were put to you before on co-insurance.

Do you think that the consumer would be more aware whether or not he is covered if he were made to pay directly instead of having those costs paid for by deductions from his investment or buried in a general administration fund? Do you think that the consumer would be more aware and more cautious if there were a direct charge?

M. Mauro: Tout à fait franchement, oui, si ce coût lui était imputé directement, je crois qu'il en serait plus conscient.

Mr. Lanthier: You have mutual funds or you have fees that decrease with the amount. The higher the amount, the lower the fees. I know that you are in business and that you have to

[Text]

vous devez faire des profits pour vos actionnaires et pour les gens qui vous confient leur argent.

Je vais vous poser une question bien candide. J'utilise le terme «candid» puisque vous l'avez vous-même utilisé. Par exemple, si on veut faire varier les chiffres de 8 p. 100 pour un dépôt de 4,000\$ à 3 p. 100 pour un dépôt de 100,000\$, ne croyez-vous pas que c'est une mesure un peu antisociale? Vous avez dit tout à l'heure qu'il fallait récompenser le gros investisseur. Mais ne croyez-vous pas que pénaliser de la sorte le petit investisseur en lui faisant assumer seul les frais de base et laisser voguer allègrement le gros investisseur est une mesure un peu antisociale de la part d'une compagnie de l'envergure de la vôtre? Je suis persuadé que vous avez une certaine conscience sociale!

Mr. Mauro: We think we have a tremendous social conscience. As a matter of fact, I consider ourselves an eleemosynary institution. We just happen by accident to make money. The fact is that you are dealing now with pricing, and pricing is a function of both a fixed cost and a variable cost. Regardless of the size of the contribution, of the investment, there is a series of steps necessary, and so that cost is there. Obviously, within the context of the entire operation the larger unit item permits a distribution of costs across the dollar amount, which is less, and we reflect that. We reflect the cost savings to us in receiving the larger sum.

I think our pricing is market driven, because as you indicated, there are many funds you can buy that are no-load in the trust companies. We compete with Montreal Trust, which has mutual funds that are no-load. We have staff out there; we have our financial planners. We think we give service. There are a number of aspects of why we have become the largest mutual fund company in Canada, and if at a point in time we have to meet some reason, unknown to us, that we are not pricing our product correctly, we would confront it then. But we think it is a very reasonable setup.

M. Lanthier: Une question supplémentaire, monsieur le président.

The Chairman: No, you have already had that.

M. Lanthier: Non, non. Croyez-vous que...

The Chairman: You and your social conscience here, with your \$1.50 on deposit.

Mr. Lanthier: I am sorry.

Croyez-vous qu'il serait du devoir du gouvernement d'aller encore une fois se mettre le nez dans votre politique de coûts pour voir à ce que le petit déposant soit traité aussi bien que le gros déposant qui profite beaucoup de ces escomptes?

Mr. Mauro: As a government, if you feel the public interest demands that you start to get into the pricing of products in Canada, then I hope you in your good judgment will do what you think is necessary. But you had better start then also getting into what the banks charge, the different pricing on chequing and non-chequing, on monthly services, etc. Frankly, my answer to you is no, I do not think you ought to get into it.

[Translation]

make profits for your shareholders and the people who entrust their money to you.

So I will put a very candid question to you. I am using the term «candid» because you used it yourself. For example, if you can vary the figures from 8% for a \$4,000 deposit to 3% for a \$100,000 deposit, do you not find that a bit anti-social? You said before that you have to reward the big investor. But do you not think it a little anti-social for a company as big as yours to penalize the small investor in that way, by having him assume the basic charges alone while the big investor gets off scot-free? I am sure that you have some social conscience!

M. Mauro: Nous avons une conscience sociale très poussée. En vérité, nous nous comportons comme une oeuvre de charité. Tout à fait par hasard, nous faisons aussi de l'argent. À vrai dire, vous abordez maintenant l'établissement du prix et cela se fait en fonction d'un coût fixe et d'un coût variable. Quelle que soit l'importance d'une contribution ou d'un investissement, il y a toute une série d'étapes qu'il faut franchir dont le coût ne varie pas. De toute évidence, dans le contexte de toute l'entreprise, plus l'unité d'investissement est gros, plus le coût diminue proportionnellement à chaque dollar investi et cela se retrouve dans nos prix. On y trouve le reflet de l'économie que nous permet la réception de plus grosses sommes à investir.

Nous pratiquons les prix du marché car, comme vous l'avez dit, il y a bien des fonds que vous pouvez acheter chez les sociétés de fiducie sans aucuns frais. Nous faisons concurrence au *Montreal Trust* qui a des fonds mutuels sans frais. Nous avons un personnel à payer; nous avons nos gestionnaires financiers. Nous offrons un certain service. Il y a bien des choses qui expliquent que notre société soit devenue la plus grosse compagnie de fonds mutuels au Canada et si, à un moment donné, nous nous apercevons que, malgré nous, le prix de notre produit est mal fixé, nous ferons quelque chose. Mais nous croyons que c'est très raisonnable.

Mr. Lanthier: A supplementary question, Mr. Chairman.

Le président: Non, vous en avez déjà posé une.

Mr. Lanthier: No, no. Do you think that...

Le président: Vous et votre conscience sociale là, avec votre dépôt de 1.50\$.

M. Lanthier: Je suis désolé.

Do you think that it is the government's duty, once more, to go sniffing around in your pricing policy to make sure that the small depositor is as fairly treated as the big one who gets a lot of benefit from those discounts?

M. Mauro: Comme gouvernement, si vous croyez que l'intérêt public exige que vous commenciez à vous occuper de la fixation du prix de toutes sortes de produits au Canada, j'ose espérer que dans votre grande sagesse vous ferez le nécessaire. Mais vous devrez alors vous demander quels sont les frais imposés par les banques, les différentes façons de fixer les prix pour les comptes à chèque, les comptes d'épargne, combien

[Texte]

[Traduction]

coûtent les services mensuels et ainsi de suite. Très franchement, je vous réponds non, je ne crois pas que vous devriez vous embarquer dans cette galère.

• 2210

M. Lanthier: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Mr. Minaker, please.

Mr. Minaker: Thank you, Mr. Chairman. Like *mon ami* Mr. Lanthier, I may have a conflict of interest as well with group insurance, since Great-West Life and Montreal Trust hold the mortgage on my residence. But, Mr. Chairman, I would just like to say that the Investor Group is a very highly respected institution in Winnipeg. I know some of the questions I am going to ask will not relate necessarily to the Investor Group, but I was interested in what Mr. Mauro had said about putting more teeth into the law with regards to operating officers or directors of financial institutions. I was going to ask you, Mr. Mauro, if there were, say, heavier prison sentences or fines for officers, do you think that would be enough of a deterrent?

If we continued to allow a hypothetical situation, as Mr. McCrossan just suggested, whereby you could hold 35% investment or shares in a company, if somebody abused those powers and eventually caused or created a failure of a company, and if they could be charged and found guilty and have a fairly hefty prison sentence or fine, do you think it would be enough deterrent?

Mr. Mauro: In the sort of jurisprudence of this country, the state enters the field of criminal law when it thinks that an evil is of such a magnitude that the state intends to take action. So instead of creating a police state, we tell Art Mauro, if you break the Criminal Code, there are punitive results attendant on it. In a democratic society, it is the alternative to a police state, where you have someone looking over your shoulder. Now, in the financial services field, you can go the police state route, and say we will have layer after layer of bureaucracy, making sure that every investment made is correct and that we will guarantee solvency, honesty and integrity. It just will not happen.

Therefore, I say if you see the kind of breaches of trust in the field of financial services, and particularly if the Government of Canada is going to stand behind the abuse and if it is going to be the ultimate insurer of the breach of fiduciary relationship, then it seems to me that we have to introduce a punitive aspect to a breach.

I say it has become a little bit too easy to simply say that is the way the ball bounces and it is a bit of a casino, and you take your chances. I say commensurate with it, whether the level should be \$60,000 or \$100,000, as I mentioned in my brief, I do think there is a level at which you say to the sophisticated investor that he is wise enough to look after himself and he in effect becomes a self-insurer above \$100,000. But it should not protect the operator of the company against an abuse of a fiduciary relationship.

Mr. Lanthier: Thank you, Mister Chairman.

Le président: Monsieur Minaker s'il vous plaît.

M. Minaker: Merci, monsieur le président. A l'instar de M. Lanthier, il est possible qu'il y ait aussi, pour moi, un conflit d'intérêts avec l'assurance de groupe puisque les sociétés *Great-West Life* et *Montreal Trust* détiennent l'hypothèque pour ma maison. Mais, monsieur le président, je tiens simplement à dire que l'*Investor Group* est une institution hautement respectée à Winnipeg. Certaines des questions que je vais poser ne se rapportent pas nécessairement à l'*Investor Group* mais la déclaration de M. Mauro sur le fait de renforcer le pouvoir de la loi relativement aux agents d'exploitation ou aux directeurs des institutions financières m'intéresse. Je voulais vous demander, M. Mauro, si les peines de prison étaient plus sévères ou si les amendes étaient plus élevées pour les agents, serait-ce, d'après vous, un moyen de dissuasion suffisant?

Si nous poursuivons sur un cas hypothétique, comme M. McCrossan vient de le suggérer, par lequel une personne pourrait avoir 35 p. 100 des titres de participation ou des actions d'une société, que cette personne abusait de ses pouvoirs et finissait par entraîner la faillite de la société et si elle pouvait être inculpée, déclarée coupable et condamnée à une peine de prison ou à une amende assez importante, croyez-vous que cela suffirait à la dissuader?

M. Mauro: D'après la jurisprudence de ce pays, l'État a recours au droit criminel lorsqu'on croit qu'un mal est d'une telle envergure que l'État compte prendre des mesures. Au lieu de créer un État policier, nous disons à Art Mauro, si vous violez le Code criminel, des mesures pénales en découleront. Dans une société démocratique, il s'agit d'une autre solution, au lieu d'un État policier où quelqu'un vous surveille. Dans le domaine des services financiers, on peut avoir recours à l'État policier et dire que divers niveaux de bureaucratie s'en mêleront en s'assurant que chaque investissement fait respecte les normes et que nous garantissons la solvabilité, l'honnêteté et l'intégrité, ce qui est impossible.

Par conséquent, je crois que si vous constatez des abus de confiance dans le domaine des services financiers et surtout si le gouvernement canadien appuiera l'abus et s'il sera l'assureur final de la rupture des relations fiduciaires, il me semble que nous devons introduire un aspect pénal relativement à l'abus.

Je pense qu'il est devenu un peu trop facile de simplement dire que c'est comme ça et que c'est un peu comme un casino et qu'on prend des risques. Je crois qu'il faut que ce soit proportionné, qu'il s'agisse de 60,000\$ ou de 100,000\$, comme je l'ai mentionné dans mon exposé, et qu'il faut dire, à un moment donné, à l'investisseur raffiné qu'il est assez prudent pour s'occuper de ses intérêts et il devient en réalité son propre assureur pour les sommes supérieures à 100,000\$. Mais il ne

[Text]

I do not know; I think it might have a very salutary effect on the high rollers who want to set up a company and just high-grade. We were sitting there having to compete with rates at which we knew, in any logical market, you could not set off that liability with an asset. You could not get a return. But people were pouring their money in there because they were going to be protected.

So I guess there would have to be this distinguishing characteristic between that which is legitimately poor management judgment and that, of course, which breaches the thin line from . . .

Mr. Minaker: Mr. Chairman, I have another question relating to deposit insurance, recognizing that the trust companies would be involved in this. We have had presentations from the Schedule A banks suggesting that we possibly set up separate pools and that the rate of charge to the companies participating would be a flat rate, and then there would be a rebate after a period of time, depending on the record of use of the funds.

• 2215

Has your group given any thought to that approach to it?

Mr. Mauro: Not specifically. We have looked at and considered a number of situations. The attraction of that is that it obviously is an accepted aspect of experience rating in insurance generally and does provide a mechanism whereby the specific experience is costed.

The difficulty on the insurance side is that kind of balancing of competition against the protection factor. When I practised law I used to be annoyed that every year my fees to the reimbursement fund kept going up and nothing . . .

Mr. Minaker: They still are.

Mr. Mauro: Yes, you are right because I am still getting my certificate. In the large firms it was almost impossible that there could be any real breach with the number of layers of signatures that had to be put in, and it invariably involved not necessarily the small person but the single legal practitioner or one or two in a law office. If you did not provide that, though, it would be tough for those people ever to get started in the practice and to be covered.

So you had to come to some middle ground, and the experience rating idea is an attractive one, or that you only guarantee at a certain level, just as they start off with a trust company and give you a multiple on your equity. It may start off at 12 times paid-in capital and as the experience improves they build it to 15, 18, 20, 22 times paid-in capital.

You could conceivably set up, with the smaller trust company, that at the initial phase the amount of insured is x

[Translation]

faut pas que le dirigeant de la Société soit protégé contre une rupture des relations fiduciaires.

Je ne sais pas; je crois que cela pourrait avoir un effet très salutaire sur les gros investisseurs qui désirent créer une société et seulement d'excellente qualité. Nous devons lutter contre des taux qui ne permettraient pas, dans tout marché logique, de compenser ce passif par un actif. Il était impossible d'obtenir un rendement. Mais les gens investissaient des sommes d'argent parce qu'ils croyaient être protégés.

Je crois donc qu'il faut établir la distinction entre un mauvais jugement légitime de la part du gestionnaire et ce qui, bien entendu, viole ce qui sépare . . .

M. Minaker: Monsieur le président, je désire poser une autre question au sujet de l'assurance-dépôts, en tenant compte du fait que les sociétés de fiducie s'intéressent à cet aspect. Des représentants des banques de la liste A ont fait des exposés et proposé que nous établissions des groupements distincts et que le taux demandé aux compagnies participantes soit un taux uniforme et qu'il y ait une remise, après un certain temps, d'après l'utilisation faite des fonds.

Votre groupe a-t-il réfléchi à cette façon d'aborder la question?

M. Mauro: Pas en particulier. Nous avons examiné et étudié un certain nombre de situations. L'attrait est qu'il s'agit évidemment d'un aspect généralement accepté de l'évaluation de l'expérience dans le domaine de l'assurance qui fournit un mécanisme par lequel le taux est établi d'après l'expérience particulière.

La difficulté, du point de vue de l'assurance, est ce genre de balancement entre la concurrence et le facteur de protection. Lorsque j'exerçais la profession d'avocat, cela m'ennuyait que la cotisation pour le fonds de remboursement ne cesse d'augmenter chaque année et rien . . .

M. Minaker: Elle augmente toujours.

M. Mauro: Oui, c'est vrai parce que je continue d'obtenir mon certificat. Dans les grandes sociétés, il était presque impossible qu'il y ait de réels abus en raison du nombre de signatures exigé et inmanquablement, ce n'était pas une petite personne mais un seul homme de loi ou une ou deux personnes d'un cabinet d'avocat qui s'y intéressaient. Sinon, il serait difficile pour ces personnes de s'établir et d'être protégées.

Il faut donc en venir à une solution intermédiaire et la notion d'évaluation de l'expérience est intéressante ou une garantie offerte seulement à un certain niveau, lorsqu'ils commencent avec une société de fiducie et vous donnent un multiple pour vos fonds. On peut commencer par un capital d'apport à douze fois et à mesure que la personne acquiert de l'expérience le capital d'apport augmente à quinze, dix-huit, vingt, vingt-deux fois.

On pourrait de façon concevable établir, avec la plus petite société de fiducie, qu'au début le montant pour l'assuré est une

[Texte]

number of dollars. How does the consumer know that? That is the problem that is created there, that you have these classifications of trust companies.

But I am satisfied that we are going to have to come up with a solution, be it the experience rating or differential pricing on premiums.

Mr. Minaker: The other suggestion was that I think a Schedule A bank said that about 94% of their deposits were \$20,000 or less and one of their suggested approaches was that the first \$20,000 would be fully insured and the remainder up to, I think, \$70,000 or \$75,000 would be 75% insured and the remainder would be the responsibility of the depositor.

Have you any thoughts regarding that and would it have any . . .

Mr. Mauro: Well, just . . . Sorry.

Mr. Minaker: The other question I raised to the bank was would the banks then, if we said private insurance companies could come in and provide insurance for the remaining amount . . . The bankers indicated that they did not think there would be any insurance companies around to do that, but I just wonder what your thoughts were on that.

Mr. Mauro: I totally agree with the fundamental principle of the level at which the co-insurance comes in, whether it is Art Mauro being his own co-insurer or the institution wanting to advertise that you are fully insured, having to go out and get an insurance company to back up its offering as a marketing tool.

The alternative there is that you could have a situation where a trust company said: The Government of Canada backs you up to \$20,000 but we back you up for \$100,000 because we have an insurance policy with such-and-such an indemnity company that . . . Pardon?

The Chairman: [*Inaudible—Editor*] . . . Indemnity, a non-registered, non-resident reinsurance company.

Mr. Mauro: As somebody would ask: Tell me a little about the indemnity company; are they going to be there when the call comes?

Mr. Minaker: So you could see that kind of competition evolving?

Mr. Mauro: Yes, that is a potential danger in that.

The Chairman: Thank you.

Mr. de Jong has one question.

Mr. de Jong: Yes, just one.

Mr. Mauro, in answering the discussion with my colleague Nelson Riis about the Schedule C banks you indicated that overall you were not really very enthused about it.

• 2220

You had not seen, in analysing it, any of the advantages or potential advantages. In fact, to tell you the truth I do not

[Traduction]

certain somme. Comment le consommateur peut-il le savoir? C'est le problème qui est créé, soit que vous avez ces classements pour les sociétés de fiducie.

Mais je suis persuadé que nous devons trouver une solution, que ce soit l'évaluation de l'expérience ou l'établissement des coûts différentiels des primes.

M. Minaker: L'autre suggestion était, d'après ce qu'un représentant d'une banque de la liste A a déclaré, je crois, qu'environ 94 p. 100 de ses dépôts sont de 20,000\$ ou moins et l'une des méthodes suggérées était que les premiers 20,000\$ soient entièrement assurés, que le reste jusqu'à concurrence, je crois, de 70,000\$ ou 75,000\$ soit assuré à 75 p. 100 et que le déposant soit responsable de toute autre somme supplémentaire.

Quelle est votre opinion à ce sujet et aurait-elle un . . .

M. Mauro: Eh bien, seulement . . . Désolé.

M. Minaker: L'autre question posée au représentant de la banque était si des compagnies d'assurance privées assuraient les sommes supplémentaires, les banques . . . Les banquiers ont signalé qu'ils ne croyaient pas qu'une compagnie d'assurance le ferait, mais je me demandais simplement quelle était votre opinion à ce sujet.

M. Mauro: Je suis entièrement d'accord avec le principe fondamental du niveau auquel la coassurance s'engage, que ce soit Art Munro qui est son propre coassureur ou l'institution qui veut faire de la publicité à propos d'une assurance complète et a recours à une compagnie d'assurance pour appuyer son offre comme moyen de publicité.

L'autre possibilité est que la société de fiducie déclare: «Le gouvernement du Canada vous assure jusqu'à concurrence de 20,000\$ mais nous vous assurons jusqu'à 100,000\$ parce que nous avons une police d'assurance de telle compagnie d'assurance qui . . . ». Vous dites?

Le président: [*Inaudible—Rédacteur*] . . . garantie, une compagnie de réassurance non enregistrée et non résidente.

M. Mauro: Quelqu'un pourrait dire: «J'aimerais obtenir des renseignements sur la compagnie d'assurance; pourra-t-on compter sur elle?».

M. Minaker: Vous avez donc vu ce genre de concurrence se développer?

M. Mauro: Oui et cela comporte un risque possible.

Le président: Merci.

Monsieur de Jong désire poser une question.

M. de Jong: Oui, une seule question.

Monsieur Mauro, lorsque vous avez fait une réponse relativement à la discussion avec mon collègue Nelson Riis à propos des banques de la liste C, vous avez signalé ne pas être réellement très emballé dans l'ensemble à ce sujet.

Lors de votre analyse, vous n'aviez relevé aucun avantage ni désavantage possibles. En fait, si vous voulez la vérité, les

[Text]

think we have had too many witnesses before us saying that once this legislation is passed they are going to go out and start themselves a Schedule C bank. But you did mention that you have discussed it and some people have expressed some interest in it. Could you explain to us what sort of people you think would be off and running a Schedule C bank say within a year or so after enabling legislation might be passed?

Mr. Mauro: The logical people you would look at would be the trust companies. You look about you and ask what companies have the kind of capital base that they could afford to have no debt, nothing but equity, in a passive holding company controlling a Schedule C bank. I think that would be a very short list; everyone in this room I think would be able to come up with the same names.

There is no question that within the Power Corporation group of financial companies and investors the capability is there, the fiscal capability. As to whether Trilon and Crownx through their trust and financial operations or the Canada Permanent-Canada Trust set-up would want to do it would obviously be a function of assessing the real benefits to be gained by that kind of a bank.

At some point there was a suggestion that really some of the Schedule As would turn into Schedule Cs, that there were a few banks out there ready for purchase and that Schedule C mechanism might be available to straighten out their problems—not their problems, but at least acquire control of them. This is an interesting possibility. There is no question in my mind that if you are going to do it—taking over, because it has been in the paper, say a Mercantile . . . You buy a Mercantile and get the commercial loans in place. Whether you would go further and try to take over a Continental or a larger bank with a commercial loan portfolio . . . That is really all that system offers. It does provide another mechanism for receiving moneys on deposit, but it seemed to me a little bit strained in order to grant commercial loaning powers to go that route.

We have not really completed our study on it, because we were not able to kind of wade through exactly what was available and what was the cost of exercising that right.

Mr. de Jong: Thank you.

The Chairman: Thank you very much; it was an excellent presentation. Mr. Lanthier I am sure is happier with his \$1.50 on deposit than he was before. Your presentation has been most worthwhile to us.

The meeting is now adjourned until tomorrow at 9.30 a.m., when we have the Chamber of Commerce of Quebec, the

[Translation]

témoins que nous avons entendus n'ont pas été très nombreux à dire qu'une fois ce projet de loi adopté, ils vont se précipiter pour fonder une banque de type Annexe C. Vous nous avez cependant dit que vous en aviez discuté et que certains se sont montrés intéressés par cette possibilité. Pourriez-vous nous dire quel genre de personnes exploiteraient une banque de type Annexe C dans l'année suivant l'adoption d'une loi habilitante?

M. Mauro: Logiquement, ce serait les compagnies de fiducie qui seraient intéressées. Il faut regarder autour de soi et se demander quelles compagnies ont une masse de capitaux suffisante pour qu'elles puissent se permettre de n'avoir aucune dette, de n'afficher qu'un avoir, dans une société de portefeuille passive contrôlant une banque du type Annexe C. Je pense que la liste serait bien courte. Toutes les personnes ici réunies pourraient je pense trouver quelques noms.

Il est parfaitement évident que le groupe de compagnies financières et d'investisseurs de la *Power Corporation* dispose des capacités financières nécessaires. Quant à la possibilité que la *Trilon* ou la *Crownx* ou le *Canada Permanent-Canada Trust* veuille faire ce genre de chose par le biais de leurs activités fiduciaires ou financières, j'imagine que leur décision serait fonction des avantages réels que leur procurerait ce genre de banque.

A un moment donné, il avait été dit que certaines des banques de type Annexe A seraient transformées en banques de type Annexe C, qu'il y avait en fait déjà quelques banques qui pourraient être achetées et que le mécanisme d'enregistrement des banques à l'Annexe C pourrait être utilisé pour régler leurs problèmes—peut-être non pour régler leurs problèmes, mais au moins pour en acquérir le contrôle. Il s'agit là d'une possibilité intéressante. Il n'y a aucun doute dans mon esprit que si vous allez procéder de la sorte . . . acquérir une de ces banques ou procéder à une fusion, parce que l'on a vu cela dans les journaux . . . par exemple une Banque mercantile . . . Vous achetez une Banque mercantile et vous mettez en place les prêts commerciaux. Quant à savoir si vous pouvez aller plus loin encore et essayer d'acquérir une Banque continentale ou une banque plus importante dotée d'un portefeuille de prêts commerciaux . . . C'est tout ce qu'offre le système en vérité. Il y a bien sûr un autre mécanisme pour recevoir des sommes d'argent en dépôts, mais il m'avait semblé qu'opter pour ce mécanisme serait un peu forcer les choses si tout ce que l'on veut, c'est obtenir le droit de consentir des prêts commerciaux.

Nous n'avons pas vraiment terminé notre étude là-dessus, car nous n'avons pas encore fini d'examiner les possibilités et le coût que supposerait l'exercice de ce droit.

M. de Jong: Merci.

Le président: Merci beaucoup pour votre excellent exposé. Je suis certain que M. Lanthier est maintenant beaucoup plus heureux avec son dépôt de 1,50\$. Vos témoignages nous ont été des plus utiles.

La séance est maintenant levée. Nous reprendrons nos travaux demain matin à 9h30 avec des représentants de la

[*Texte*]

Canadian Federation of Independent Business, and the
Toronto Dominion Bank.

[*Traduction*]

Chambre de commerce du Québec, de la Fédération cana-
dienne des entreprises indépendantes et de la Banque Toronto-
Dominion.

APPENDIX "FNCE-74"

Brief on the Green Paper:

The Regulation of Canadian Financial Institutions

Submitted by
The Cadillac Fairview Corporation Limited



Brief on the Green Paper:

The Regulation of Canadian Financial Institutions

to the

House of Commons Standing Committee
on Finance, Trade and Economic Affairs

Ottawa

August 1985

Presented by

Bernard I. Ghert

President and Chief Executive Officer

THE CADILLAC FAIRVIEW CORPORATION LIMITED

20 Queen Street West

Toronto, Ontario

M5H 3R4



TABLE OF CONTENTS

Summary

- 1.0 Introduction
- 2.0 The Cadillac Fairview Corporation Limited
- 3.0 Assessing the Green Paper in General Terms
- 4.0 The Concentration of Economic Power in Canada
 - 4.1 Hunter (1985)
 - (a) Economy-wide Conglomerates
 - (b) Financial Conglomerates
 - 4.2 Canadian Bankers' Association (1985)
 - 4.3 Statistics Canada (1984)
 - 4.4 Hatter (1985)
 - 4.5 Conclusion
- 5.0 The Concept of Power
- 6.0 Economic Power and the Business Executive
- 7.0 Some Implications of a High Degree of Concentration of Economic Power
- 8.0 The Core Argument
- 9.0 Separation of Ownership of Financial and Non-Financial Enterprises

Notes

References

SUMMARY

1.0 Introduction

This brief comments on the federal government's proposed policies with respect to the regulation of financial institutions as set out in the April, 1985, Green Paper. Of particular concern is the potential concentration of power to result from unified control of financial and non-financial enterprises.

As a potential borrower, Cadillac Fairview is concerned about:

- the number of lenders in competition for its business;
- the relative size of the lender and borrower;
- non-credit or non-price factors in credit transactions;
- the quality of service;
- the ability of financial institutions to service larger or riskier loans; and
- the stability and strength of financial institutions.

2.0 The Cadillac Fairview Corporation Limited

Cadillac Fairview is a major North American developer of commercial real estate properties for its own income-producing portfolio with assets in excess of \$3 billion. Its interests include regional shopping centres, large mixed-use properties in city core areas, downtown office buildings and business parks.

3.0 Assessing the Green Paper in General Terms

Cadillac Fairview agrees with the principles to which the government is committed but doubts the Green Paper contains enough policy instruments to do the job. The following points are highlighted:

- Public policy must balance financial system stability against an efficient capital market.
- The blurring of functions in the financial services sector requires new regulations to deal with the realities of the Canadian economy, including the current level of concentration of financial power.
- New regulations designed to allow market forces to determine structure, services and prices in the financial sector, should be sensitive to the social, political, and economic fabric of Canada.
- The viability of the entire financial system requires that it be clearly recognized that the interests of creditors of financial intermediaries should have priority over the interests of providers of equity capital.

The Green Paper neglects a number of important issues:

- It fails to come to grips with the potential of linking concentration on the real side of the economy to the financial side through the proposed financial holding companies and through less formal but nevertheless real linkages of "spheres of influence." The main issue is increased concentration of power stemming from the control by industrial interests over financial institutions through financial holding companies.

Other potential results of proposed reforms to regulation of financial institutions could be:

- even greater concentration of economic power in Canada;
- mergers of actual or potential competitors in financial markets;
- constitutional conflict with the provincial governments;
- less creditworthy deposit institutions; and
- continued protection of domestic financial institutions from foreign competition.

4.0 The Concentration of Economic Power in Canada

This section surveys a number of estimates of industrial and macro-concentration in the Canadian economy. Sources are Lawson A. W. Hunter, Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act; The Canadian Bankers' Association; Statistics Canada; and David Hatter of the Financial Post.

5.0 The Concept of Power

This section discusses the meaning of power, particularly as it applies to decision making in the business world. A central issue for public policy is to define the legitimate bases for the possession and exercise of power, and to establish mechanisms that will limit the possibilities for its abuse.

6.0 Economic Power and the Business Executive

The economic power of business executives stems from the power of the firms they control or operate in imperfectly competitive markets. Executive discretion can be used not only to shape the actions of their own enterprise but also inadvertently or by design to alter the behaviour of other firms as well. Economic reward is not the sole motivation, particularly in oligopolistic markets where greater discretion is possible.

7.0 Some Implications of a High Degree of Concentration of Economic Power

Canadians have been insufficiently concerned about the "darker side" of the concentration of economic power. Potential adverse consequences of this concentration are:

- i. ability to misallocate resources by restricting output and raising prices;
- ii. redistribution of income from the firm's customers to its owners;
- iii. firms with excessive power can become inefficient and wasteful;
- iv. a high level of concentration reduces the number and diversity of decision makers in the economy;
- v. large concentrations may be unresponsive to regulatory agencies and have the ability to influence public policy;
- vi. corporate concentration may stimulate greater government intervention as a countervailing power.

8.0 The Core Argument

The policies advocated in the Green Paper will encourage the further emergence of large financial conglomerates and permit the effective integration/affiliation of financial institutions and non-financial enterprise directed by a common group of owners or even an individual. Conceivably, within a decade both the financial and non-financial sectors could be dominated by less than a dozen very large groups.

The concern is that these large groups will be able to use their power to:

- advance the interests of some customers or suppliers and/or penalize others;
- undermine the position of rivals in ways inconsistent with maximizing the wealth of one's own shareholders;
- provide excess rewards, pecuniary or otherwise, to the top management coalition that effectively controls the corporation; or
- use economic power to influence public policy via the political process, i.e., expenditures on lobbying, advocacy advertising, public relations, campaign contributions and have the ability to redirect corporate locational decisions.

Corporate concentration in financial institutions has potentially greater ramifications than in the non-financial side because of the particular characteristics of money and related near-money assets, such as one of a number explained in the brief.

- money is the most liquid of all assets and the actions of financial institutions may have an almost immediate impact on other enterprises.

9.0 Separation of Ownership of Financial and Non-Financial Enterprises

There are a number of bases for separating ownership of financial institutions and non-financial enterprises, including greater risk to individual institutions and financial system solvency if deposit institutions are permitted to operate without constraint in the real economy and the inherent conflict of interest when a financial institution has both a debt and equity interest in a non-financial firm.

The difficulty with experimenting with higher levels of concentration of power is that it is not a reversible process. The question arises whether Parliament would be willing or able to dismantle mega-groups once they are established.

The implications of industrial enterprises gaining control over, or sharing control with, individual financial institutions or financial holding companies are at least as important as those of financial institutions having interests in non-financial enterprises. The extensive discussion of rules to govern self-dealing indicates the government is aware of the problem, yet there appears to be little concern about the potential for even higher macro-level concentration.

Public policy must not facilitate any increase in the concentration of ownership of financial institutions or more importantly in the trend to unification of control of financial and industrial corporations.

THE BRIEF

1.0 Introduction

This paper comments on the federal government's proposed policies with respect to the regulation of financial institutions as set out in the **Green Paper** released in April 1985. In general, the approach of Cadillac Fairview is to raise and discuss certain important questions that are not addressed in the **Green Paper**. Of particular concern is the failure to address the implications of the proposed policies for the concentration of economic power in Canada. It has been public policy to restrict ownership links between some financial and non-financial enterprises.¹ If the proposals in the **Green Paper** were to become law a much closer integration of financial and non-financial ("real") enterprise would be positively sanctioned by policy and made possible through financial holding companies that could own a Schedule C bank. These financial holding companies could be controlled by, or share common control with, a non-financial corporation.² It is apparent that the integration of large financial and non-financial firms is already under way.³

We believe that the current level of concentration of economic power is both undesirable and greater than necessary for Canada, and further concentration should not be encouraged by public policy. Henry Knowles, the former chairman of the Ontario Securities Commission, may be right when he said that "it may be too late" to stem such concentration "because of the close alliances between politicians and the economically powerful". On the other hand, Trevor Eyton, President of Brascan tells us "certainly there is a potential danger of abuse. But everybody's being careful not to abuse."⁴

As a borrower from a variety of financial institutions (banks, trust companies, insurance companies), Cadillac Fairview is concerned about such matters as the following:

- the number of lenders in competition for its business — hence the terms and conditions attached to its loans. (There is no doubt that competition keeps a borrower's costs to a minimum.);
- the relative size of the lender and the borrower. (Which one will have more power to influence the terms of the loan?);
- non-credit or non-price factors entering into credit transactions;
- the quality of service as well as the price of loans;
- the ability of financial institutions to service large or riskier than usual loans; and
- the stability/strength of financial institutions. (The lender's ability to maintain credit to reliable borrowers is an issue because a financial institution should not be a source of instability to its customers.)

2.0 The Cadillac Fairview Corporation Limited

Before developing our concerns in more detail, it may be useful to provide some information about The Cadillac Fairview Corporation Limited. Cadillac Fairview is a major North American developer of commercial real

estate properties for its own income-producing portfolio. Its interests include regional shopping centres, large mixed-use properties in city core areas, downtown office buildings and business parks.

In fiscal 1985 gross revenues were \$504.7 million while assets at May 31, 1985 were \$3.1 billion, almost one-half of which are located in the United States. In terms of the *Financial Post* 500, the company ranked No. 233 in terms of revenue and No. 27 in terms of assets in 1984.⁵

Cadillac Fairview, with its entrepreneurial flair and strong capital base, has developed a reputation for innovative and successful, large city-core mixed-use complexes, downtown office buildings, strategically located regional shopping centres and business parks. As of February 28, 1985, completed projects involved a total leasable space of 52.8 million square feet. The company has office and mixed-use properties completed or under construction in Calgary, Edmonton, Toronto, Vancouver, Dallas, Fort Worth, Houston, Los Angeles, Oakland and Washington, D.C. It has shopping centres in Barrie, Calgary, Cornwall, Edmonton, Guelph, Hamilton, Kamloops, Kingston, Kitchener, Levis, Montreal, Peterborough, Regina, Richmond Hill, Sarnia, St. Catharines, Toronto, Winnipeg, Atlanta, Jackson, Mississippi, New Orleans, Rocky Mount, North Carolina and White Plains, N.Y. It has business parks in Los Angeles County, Orange County and Milpitas, all in California.

The largest shareholders in Cadillac Fairview Corporation are Cemp Investments Ltd. with approximately 50 percent of the common shares and Olympia & York Developments Limited with approximately 20 percent.

Cadillac Fairview has a large direct stake in the behaviour of financial institutions. For example, in fiscal 1985 the company paid just over \$147 million in interest expense, the largest single category of operating expenses. During the year long-term financing amounting to \$824 million was arranged, secured by income properties, land under development and the general credit of the firm.

To finance its growth, Cadillac Fairview will continue to raise large sums of debt capital. For example, as of February 28, 1985, Cadillac Fairview's share of the estimated completed cost of construction of income-producing properties totalled \$1.4 billion. Long-term financing of \$631 million had been arranged. The company will require substantial additional financing in the near future simply to complete projects now under way or planned.

3.0 Assessing the Green Paper in General Terms

The *Green Paper* has much to recommend it. First, the principles to which the government is committed are laudable: it is desirable to "promote competition, innovation and efficiency"; to "enhance the convenience and options available to customers in the financial marketplace"; to "broaden the sources of credit available to individuals and business"; and to "promote international competitiveness and domestic economic growth". Indeed, who can disagree with these objectives — even if one objects to the means chosen to achieve them. We note that while it adopts these principles, the government is also committed to: "improving consumer

protection"; "strict control of self-dealing"; guarding against "abuses of conflicts of interest"; and ensuring "the soundness of financial institutions and stability of the financial system".

Again, it is hard to disagree with these aims, but it is even harder to imagine that the proposed policies are capable of achieving simultaneously all of the principles set out on page 1 of the **Green Paper**. It appears that the **Green Paper** simply does not contain enough policy instruments to do the job. Therefore, trade-offs will have to be made. This point is emphasized by the Ontario Task Force on Financial Institutions which identified only two primary goals: solvency and an efficient capital market. The Task Force stated that "the goal of public policy in this critical sector must be to balance these two considerations".⁶ In other words, if public policy is to move toward greater competitiveness and efficiency, trade-offs will have to be made in terms of the risks of insolvency. The same point was made by the Director of Investigation and Research, **Combines Investigation Act** in a recent speech: "it is true that in the case of financial institutions, there is an inherent trade-off between efficiency on the one hand, and institutional solvency and system stability on the other" (Hunter, 1985 p.2).

Second, the **Green Paper** clearly recognizes that the existence of technological, economic, and regulatory change both inside and outside Canada will require changes in the federal government's regulation of financial institutions. There has been a blurring of functions in what has been a strongly compartmentalized financial services sector. The sector is in the throes of dealing with new technology, new instruments, new services, new methods of marketing. There is increased intra- and inter-"pillar" competition. Almost everyone has recognized the limitations of the existing institutionally based approach to regulation.

Cadillac Fairview agrees with the **Green Paper** that "in a fast-changing financial world, regulatory policy should avoid as much as possible the imposition of a preconceived structure on the financial system", and that "market forces should have an important role in shaping the financial system because that will work in the direction of achieving the kind of dynamic and efficient financial system that our economy needs". At the same time, however, as we shall emphasize below, regulations must deal with the realities of the Canadian economy. Among the realities to be considered is the level of concentration of economic power that already exists in the financial side of the economy. The consequences of such concentration depend not only on any changes in the laws and regulations, but also on the nature of that concentration and its relationship to the Canadian context. If changes in public policy are to be successful, they must be sensitive to the social, political and economic fabric of the nation.

Third, the government is to be commended for moving toward greater flexibility in institutional arrangements in the financial markets. Technological and economic change have made the concept of four independent pillars inappropriate. The present and potential future overlap among financial institutions means that the regulations should have a functional rather than an institutional focus so as to allow market forces to

determine the services and prices in the financial sector while at the same time assuring open competition and stability of markets. The general objective of reducing entry barriers, and permitting individual institutions to coordinate their marketing efforts to achieve economies of scale is highly desirable.

Fourth, the government is justifiably concerned — as are all Canadians — with the solvency of individual financial enterprises and the overall strength and stability of the financial system. The viability of the entire financial system requires that it be clearly recognized by everyone, that interests of creditors of financial intermediaries should have, in all cases, priority over the interests of providers of equity capital to those financial institutions. Much less concern should be shown for the shareholders of financial enterprises (except perhaps the exploitation of minority by majority shareholders), such as banks, trust companies, and insurance companies, than for their creditors. In passing, we find it very surprising that in planning to provide assistance to Dome Petroleum the federal government made no effort to see that banks' shareholders were "penalized" for their managements' over-extension of credit to Dome Petroleum. (See Foster, 1984).

The shareholders of financial institutions should be protected by means of regulatory constraints or other forms of government action only when there is no other way of protecting the position of depositors and other creditors of financial institutions. Conceptually and practically, the shareholders' equity should be seen as the "cushion" or first line of defence against a drop in the value of a financial institution's assets that might imperil its obligations to depositors and other customers. We appreciate that the high degree of leverage of financial institutions means that the equity "cushion" is small, but if the appropriate signals are to be maintained in the marketplace, it is crucial for government policy to reinforce the role of shareholders as risk takers.

While the **Green Paper** deals with a number of issues, it neglects others. For example, it fails to recognize the economic and potential political power derived from control over large pools of financial assets and the extraordinary level of concentration of economic activity and decision-making that exists at both the industry level and at the level of the economy as a whole. The **Green Paper** fails to come to grips with the potential of linking concentration on the "real" side of the economy to the financial side through the proposed financial holding companies and through less formal linkages within loose, but none the less real, "spheres of influence". Economics divorced from considerations associated with the exercise of power is without meaning and certainly without relevance.

Despite the proposed regulations to control or prevent self-dealing and conflict of interest, the changes contemplated in the **Green Paper** would facilitate even higher levels of concentration of ownership and effective control over corporate economic activity by ownership linkages between the real and financial sectors. We note that the traditional controls on the ownership of substantial equity interest in real firms by financial enterprises (banks, trust companies, insurance companies) would remain. The issue,

therefore, appears to be increased concentration of power stemming from the control by industrial interests over a number of financial institutions by means of the proposed financial holding companies. There is the possibility that a non-financial corporation controlling, or having a common controlling interest with, a financial holding company (FHC) which, in turn, controls a trust company, an insurance company and a Schedule C bank, could use its ownership links to coordinate the policies of these financial institutions so as to effectively control or adversely impact other real, ie. non-financial, enterprises. As we noted at the outset, the ownership linkages between the "real" side of the economy and the financial side have begun.

Changes in an important public policy such as the federal regulation of financial institutions must recognize and deal with the fact that it is interdependent with other major policies. In the case of the **Green Paper**, we question whether the reform of the regulation of financial institutions — which has the potential to "promote competition, innovation and efficiency", and "broaden the sources of credit available to individuals and business" — could not also result in

- even greater concentration of economic power in Canada through ownership links between financial and non-financial enterprises;
- mergers of actual or potential competitors in financial markets in light of the fact that the provisions regarding mergers in the **Combines Investigation Act** are unenforceable following the Supreme Court of Canada's decision in the **Irving** case in 1976 (see Reschenthaler and Stanbury, 1977, and Cairns, 1981);
- a bitter constitutional conflict with provincial governments which may perceive the implementation of the **Green Paper** as a "grab for jurisdiction" that threatens their present control over provincially chartered financial institutions;⁷
- less creditworthy deposit institutions; and
- continued protection of domestic financial institutions from foreign competition. (We note that the **Green Paper** proposes no greater opportunity for foreign capital to enter and compete in Canadian financial markets, although "foreign non-bank investors would be free to start up a group of financial institutions organized through a holding company under their control. However, because Schedule C banks would be subject to the same foreign ownership restrictions as Schedule A banks, they could not be part of a foreign-owned or controlled financial holding company.")

4.0 The Concentration of Economic Power in Canada

In this section we survey a number of estimates of macro-concentration in the Canadian economy. While our survey is not intended to be exhaustive, we have tried to be sufficiently detailed to document and justify our concern with the issue. The data has limitations as it is not always possible to distinguish concentration on the financial side from that on the real side. It also does not allow us to extract the non-Canadian component of the assets and activities of domestic groups, e.g. Cemp/Seagrams, Genstar,

Olympia & York, Weston. On the other hand, the raw data does not disclose the concentration of power that a close examination of other corporate or personal connections might indicate.

4.1 Hunter (1985)

The Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act, Lawson A. W. Hunter, provides estimates of the concentration of what he calls "economy-wide conglomerates" (largely non-financial enterprises) and of financial conglomerates in Canada.

(a) Economy-wide Conglomerates

Hunter examined the relative size of 15 corporate groups meeting the following criteria: book value of assets greater than \$1 billion at the end of 1983; operations extending across three or more 2-digit SIC categories; and public companies where effective control is believed to rest in Canada. His list included the following corporate groups:

- Belzberg/First City
- Bell Canada Enterprises
- Black/Ravelston
- Cemp/Seagram
- Canadian Pacific Ltd.
- Desmarais/Power
- Edper/Brascan
- Genstar
- Hiram Walker
- Imasco (formally foreign-controlled)
- Nova/Husky
- Reichmann/Olympia & York
- Southern/Atco
- Thomson/Hudson's Bay
- Weston/Loblaws

The total assets of these 15 corporate groups amounted to \$130 billion in 1983. Statistics Canada (1984) data indicate the total value of assets of all non-financial corporations in 1981 was \$537 billion. If we increase this figure by 15% to reflect estimated growth over the period 1981-1983, then the total in 1983 would be \$618 billion. Therefore, we estimate that the 15 largest corporate groups account for about 21% of the assets of all non-financial corporations in Canada.⁸

Hunter (1985, p.13) notes that between 1980 and 1983 the assets of these 15 groups increased by \$60 billion, "an amount comparable in magnitude to the increase in total expenditures by Canadians in goods and services over the same three year period".⁹ About one-quarter of this increase in assets was attributable to acquisitions.¹⁰

(b) Financial Conglomerates

Hunter (1985) measured the concentration of the following seven of the larger financial conglomerates:

- Crownx
- E-L Financial
- First City
- Investors Group
- Laurentian
- Traders Group
- Trilon

They were selected on the basis of three criteria: their assets exceeded \$3 billion in 1983; they are Canadian-controlled; and their balance sheets are dominated by financial assets.

These seven companies had a controlling interest in companies whose assets increased from \$21 billion in 1978 to \$31 billion in 1980 to roughly about \$48 billion in 1983. Hunter (1985) states that as of 1983, the assets of these financial groups amounted to only about 7% of the total assets of the financial sector. It should be noted, however, that their assets excluded assets managed under estate, trusts and agency (E,T&A) arrangements. These amounted to \$101 billion at the end of 1983 for all trust companies in Canada.

Hunter (1985, p. 13) states that the assets of the seven financial groups grew by 50% between 1980 and 1983 as compared with 86% for the 15 economy-wide conglomerates. By comparison the increase in the GNP (in nominal dollars) was 36%. During the period 1980-83, the seven financial groups relied more heavily on takeovers for their growth than did the 15 largely non-financial conglomerates.

Some comments may be useful to understand Hunter's analysis. First, the Canadian Bankers' Association (1985, Appendix III) indicates that the Canadian dollar assets of the six largest chartered banks as of December 31, 1983 totalled \$184.5 billion as compared with total Canadian currency assets of all financial institutions of \$524 billion — this includes \$101.2 billion in E,T&A assets of the trust companies.¹¹

Therefore, if we take the 13 largest financial groups (7 in Hunter's list plus the 6 largest banks), we find they had assets (at the end of 1983) of \$189.6 billion. This amounts to 36% of all the assets of financial institutions. But note that the numerator excludes the E,T&A assets of the 7 while the denominator includes \$101.2 billion in E,T&A assets.

4.2 Canadian Bankers' Association (1985)

The CBA has recently done an analysis of concentration in the financial sector with a view to dispelling the "myth" that the chartered banks dominate that sector.¹²

If the foreign currency assets of the chartered banks are excluded, and the E,T&A assets of the trust companies are included, the banks' share of "adjusted global assets" falls to 40.4% from 61% on a "global assets" basis. The six largest banks' share of this measure amounts to 35.2%. (In other words, the big 6 accounted for 87% of the Canadian currency assets of all 72 chartered banks at the end of 1983).

The CBA (1985, Appendix III) then estimated the total assets of the six largest financial holding companies¹³ including their E,T&A assets to be \$141.6 billion at the end of 1983. Noting that the big six banks have Canadian currency assets of \$184.5 billion (January 31, 1984), the CBA (1985, p. 21) concludes that "the banks do not demonstrate excessive market dominance". The CBA analysis is rather self-serving in at least one important regard. They describe the E,T&A assets as being under the control of the trust company that administers them. Yet the Economic Council (1976, p. 16) draws a careful distinction between the two functions of the trust and mortgage loan companies: that of trustee and that of intermediary. They note that "in the role of administration, trust companies

do not obtain ownership of the assets under their administration; rather, they act with varying degree of authority as trustee of the property". If we make the strong assumption that trust companies do effectively control their E,T&A assets, then the CBA data indicate that the 12 largest financial enterprises (including the 6 largest banks) jointly account for 62% of the Canadian currency assets of all financial institutions in the country (at the end of 1983). This seems to be a very high level of concentration of ownership and control.

4.3 Statistics Canada (1984)

Statistics Canada, under the **Corporation and Labour Unions Returns Act**, obtains data on the economy-wide level of concentration of ownership for the largest non-financial enterprises. The data for 1981 — the latest available — are summarized in Table 1.

Table 1

Share of Largest Non-Financial Enterprises in Canada in 1981			
Category	Top 25	Top 100	Top 500
Sales	22.4%	38.1%	53.7%
Assets	32.1%	49.8%	65.6%
Profits	30.2%	50.3%	68.8%
Number of foreign controlled firms	9	46	261

This data reveals a very high level of concentration among non-financial corporations — the "real" side of the economy. The 100 largest enterprises accounted for 38% of the sales and 50% of the assets and profits in 1981. It should be remembered that these lists include federal and provincial Crown corporations. For example, they accounted for 13.6% of the sales and 27.6% of the assets among the 100 largest non-financial corporations. By 1984 Stanbury (1985b) shows that among the 500 largest non-financial corporations in Canada were some 42 federal and provincial Crown corporations.

To put the largest private-sector corporations in perspective, we should recall that the top 100 enterprises in the U.S. accounted for 31% of the assets of all non-financial corporations (in 1975)¹⁴ while in Canada the figure was 50% (1981). Diane Francis (1981) notes that in 1965 the 25 largest non-financial corporations controlled 23.8% of private sector assets and 10.4% of sales. Therefore, the top 25 increased their share of the assets of all non-financial corporations by about 40% in 16 years from 23.8% in 1965 to 32.1% in 1981. More generally, see Khemani (1981).

4.4 Hatter (1985)

Hatter provides another measure of the concentration of the ownership of Canadian corporations. He shows that only 78 companies of the 282 that make up the TSE composite index are ¹⁵ "widely-held", i.e. no more than 20% of the common shares are in the hands of any one individual, entity or group. In contrast, a 1983 study of the Standard and Poor's 500 index in the U.S. found that 85% of the companies were widely held. (Ontario

Securities Commission, 1983). Some 112 of the 282 companies in the TSE index have a single shareholder that controls 50% or more of the common stock, i.e., legal control. Hence, for 92 companies a single entity owns 20% to 49.9% of the common equity.

Hatter (1985, p. 59) indicates that eight families (Black, Cemp Bronfmans, Desmarais, Edper Bronfmans, Jackman, Reichmann, Thomson and Weston) and two management-controlled conglomerates (Bell Canada Enterprises and Canadian Pacific) jointly control 60 of the 282 companies in the TSE 300 index. They account for 35.4% of the index.¹⁶

4.5 Conclusion

Diane Francis (September 23, 1984, p. A1), who has written extensively about large corporations in Canada, refers to the problem of corporate concentration as follows:

"The degree of corporate concentration has become so high some observers see Canada hurtling toward a new form of economic and political feudalism — a 20th century version of Upper Canada's Family Compact back in the 1800s when agrarian Ontario was politically and financially controlled by the few."

Conrad Black, of Argus Corp., is quoted as saying:

"The degree of concentration is unique to Canada even for countries of this size. I think it is something that bears watching, but I don't think there's any danger of abusive cartelism or any elements of the group doing outrageous things."

5.0 The Concept of Power

The concept of power is a difficult one to deal with — it is both complex and highly subjective. However, it is not remote, merely philosophical or esoteric. Power is not impersonal (although it may appear to be so), indeed, the benefit of exercising it is to stamp one's individuality upon some facet of the world. Richard Condon has said that, "Power isn't what seems to make things happen but the voice that ordered those things to happen".

What do we mean by power? First, power may be defined as the ability to produce intended effects in others. Max Weber stated that power is the possibility of exerting one's will upon the behaviour of other persons including those who are reluctant or adverse. Power can also be thought of as the exercise of discretion in decision making. There is, for example, an obvious contrast in the degree of discretion possessed by the manager of a monopoly firm and one that operates in a highly competitive market. In the latter case the manager has almost no discretion. If he fails to choose the optimal level of output his firm will eventually be forced out of the industry. Third, real power in a business context is the ability to be able to afford to pursue non-economic objectives even at the sacrifice of economic objectives.

Power always carries with it the possibility of abuse or corruption. Perhaps the most famous words on this subject are those of Lord Acton who said

"Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely". People who have power seldom want to give it up. Rather their natural instinct is to extend it. A central issue for public policy is to define the legitimate bases for the possession and exercise of power, and to establish mechanisms that will limit the possibilities for its abuse.

6.0 Economic Power and the Business Executive

Businessmen — no matter how professional — are first of all human beings. They have egos; they have fears. They desire the recognition of their peers and most derive some satisfaction from exercising power. This does not mean they are megalomaniacs. Far from it. Most probably genuinely believe that they exercise power only as a means to achieve widely sanctioned objectives such as a more rapid or more profitable growth or to reduce risk. Moreover, some undoubtedly believe that in a market economy power flows into the hands of those best able to exercise it. Others, as testimony before the Royal Commission on Corporate Concentration indicated, believe they have very great responsibilities, but that they do not have the power attributed to them by others.

The fact is, however, that business executives do possess economic power in varying degrees. Such power stems from the power of the firms they control or operate in imperfectly competitive markets. Where market forces do not compel strict adherence to pure wealth maximization, executives are able to exercise some degree of discretion. That discretion will be used not only to shape the actions of their own enterprise but, also inadvertently or by design to alter the behaviour of other firms as well. Executives of large enterprises might choose to sacrifice shareholder wealth opportunities to achieve other objectives which increase their real or perceived power. Galbraith (1983, p. 518) has challenged the conventional view that professional executives try to maximize profits on behalf of owners. His metaphor is of "a man obsessed with sex who devotes his life to enhancing the sexual opportunities of other people whom he has not met". How is this contradiction reconciled? It is often done by emphasizing growth, not profits — because growth provides more attractive rewards for the members of the group of senior managers who jointly direct the enterprise: greater responsibilities (and salary), peer approval, the ability to align corporate goals with one's own, and identification with role/actions of the corporation.

Personal satisfactions, one of which may be the exercise of power, tend to come to the fore in the hierarchy of motivation after a measure of economic security has been achieved. It is probably true that no creative businessman can be motivated solely by economic reward. There is a greater psychological satisfaction in making decisions in which economic reward is only one of several objectives.

While the simple theory of competitive markets holds that executives must necessarily maximize the wealth of shareholders, the reality is a varying degree of power possessed by the participants in real markets. Once firms operate in oligopolistic markets several new characteristics emerge. First, managers have more discretion in everyday decision-making, notably with respect to price and/or output decisions. Second, strategic behaviour comes

into existence because of the interdependence of the firms in the industry. For example, aggressive expansion of capacity may deter rivals from doing the same, and hence give the "first mover" a substantial advantage in the form of a higher market share. Third, the real world is characterized by uncertainty and imperfect information. In addition, transaction costs may be substantial. Therefore, behaviour that optimizes shareholders' wealth is hard to define.

7.0 Some Implications of a High Degree of Concentration of Economic Power

History suggests that Canadians have been remarkably trustful of large concentrations of power in both the public and private sectors. Our system of government — the Westminster model — concentrates enormous potential power in the hands of the Cabinet. Indeed, the Cabinet has been described as a periodically elected collective kingship. Canadians have not established a set of systematic checks and balances in the design of their governmental institutions. They have never sought to legislate against concentrations of economic power, although they have sought to curb some of its abuses. In proposing the original **Combines Investigation Act** in 1910, Mackenzie King, then the Minister of Labour, emphasized that he was not asking Parliament to legislate against "combines or mergers as such", but rather "against the abuses of economic power". Businesses were to be investigated "where there [was] reason to believe that a combine was operating to an undue disadvantage of the public ..." (Gorecki and Stanbury, 1984, p. 21). In other words, only where economic power had resulted in an "undue disadvantage" was it to be investigated.

In our view, Canadians have been insufficiently concerned about the "darker side" of the concentration of economic power. They appear to have been more concerned about the putative benefits of large scale enterprise, particularly where such firms are believed necessary to compete in international markets. Perhaps they believe that should abuses become evident they can use the political process to have government eradicate or control any adverse effects. This may be naive.

What are the potential adverse consequences of large amounts of economic power concentrated in the hands of a few? First, the essence of the economist's case against firms with market power is their ability to misallocate resources by restricting output and raising price relative to that which would prevail under competitive conditions. The result is a deadweight burden on society. Second, the exercise of market power can result in a redistribution of income from the firm's customers to its owners as the former pay prices above that which would prevail under the pressure of competition. Third, and perhaps the least attractive outcome, is for firms with market power to be inefficient. The greatest virtue of competition is not that it prevents excess profits (those above a normal return on capital), but that it prevents inefficiency and waste. While excess profits are a transfer of income from one group in society to another, they are not a deadweight loss (loss of national income) as are costs that exceed the minimal attainable level of costs that would occur in a highly competitive market.

Fourth, a high level of concentration reduces the number and diversity of decision makers in the economy. The essence of highly competitive markets is that they facilitate the greatest amount of decentralized decision making in the economy. As a result, when the inevitable errors are made they are smaller in scale, and more quickly corrected by market forces. When economic power is concentrated we are likely to suffer larger and more enduring errors that will be harder to correct, e.g. Dome Petroleum. (See Foster, 1984).

Fifth, large concentrations of private economic power may not be responsive to regulatory oversight. This may occur for several reasons. The sheer size and awesome complexity of some agglomerations of business enterprises may place them beyond the control of ordinary regulatory agencies. Economic power can often be translated not only into access to political decision makers but also into real influence over the making of public policy. In the long run, greater access means greater influence on policy.

Sixth, high levels of corporate concentration may stimulate greater government intervention as a type of countervailing power. This may take the form of various types of regulation or of the creation of Crown corporations, e.g., one of the reasons Petro-Canada was created was to act as a "window" on the petroleum industry which is dominated by a handful of multi-national firms. Unfortunately, even the best examples of regulation create a new set of problems, the most important of which relate to reduced responsiveness of regulated firms to technological and economic change. Crown corporations, as we know, may be symbolically important and be able to handle certain political chores for a government, but they are seldom very effective as vehicles for countervailing private concentrations of power. In the case of Petro-Canada, for example, it is beginning to act more like a U.S.-owned major every day.¹⁷

8.0 The Core Argument

There is a moderate to high degree of concentration in individual financial markets in Canada. Moreover, through the ownership of several financial enterprises, a few groups have effective control over large pools of financial assets such that concentration within the financial sector is very substantial.

The **Green Paper** (p. 47) notes that large financial firms have grown relative to their industry by mergers and takeovers. We are not as sanguine as the drafter of it that continued Ministerial discretion over transfer of control of a financial institution will be adequate in the future if it has not been in the past. Moreover, we see no reason why the mergers of financial institutions should not be subject to the same criteria as non-financial firms under a much strengthened **Combines Investigation Act**.¹⁸

The policies proposed in the **Green Paper** through the use of financial holding companies, will permit the emergence of large financial conglomerates, i.e., the same shareholder will be able to own insurance companies (property and casualty; life and health), trust companies, mortgage loan companies and a Schedule C bank. More importantly, domestic non-financial corporations already in existence will be able to

control, or have a common control with, these financial holding companies. As a result, even if we assume that the controls on self-dealing and conflict of interest will be fully effective (and this is doubtful), the way is clear to see the integration/affiliation of financial institutions and non-financial enterprises directed by a common group of owners — perhaps even an individual. It is conceived, in the absence of any controls over conglomerate ownership (with the possible exception of the major chartered banks), that within a decade or so both the financial and non-financial sectors will be dominated by less than a dozen very large “groups” which will span both sectors as is the case in Japan.¹⁹ These groups could wield enormous economic power. The concern for public policy is not simply that those with such power will earn excess profits. Rather the concern is that these large groups will have the ability to earn an acceptable level of profits (e.g., sufficient to prevent a takeover) and be able to use their power to achieve objectives other than increasing the shareholders’ wealth. This power may be used to alter the behaviour of other firms involuntarily, e.g.,

- by advancing the interests of some customers or suppliers and/or by penalizing others;
- by undermining the position of rivals in ways inconsistent with maximizing the wealth of one’s own shareholders;
- by providing excess rewards, pecuniary or otherwise, to the top management coalition that effectively controls the corporation; or
- by using economic power to influence public policy via the political process, i.e., expenditures on lobbying, advocacy advertising, public relations, campaign contributions and the ability to redirect corporate locational decisions.

Corporate concentration with respect to financial institutions has potentially greater ramifications than in the non-financial or “real” side of the economy because of the particular characteristics of money and related near-money assets.

First, money is the primary medium of exchange and the most liquid of all assets. It is fungible and more easily convertible into other financial and real assets than is the reverse. This means that a financial institution or somebody influencing it is able to exercise his discretion (i.e., has some degree of economic power). He is able to have an almost immediate impact on other financial or non-financial enterprises by moving funds into or out of another firm; calling a loan; failing to renew a loan — even when the economic health of the borrower is unchanged; giving or withdrawing financial guarantees; or acquiring the financial claims of others, e.g., purchasing shares, debentures, loan portfolios, mortgages, rewarding those he favours and punishing those in disfavour. The speed with which action can be taken with respect to many financial assets represents more than a difference of degree in comparison to the assets — particularly the fixed assets — of non-financial enterprises.

Second, actions by financial institutions vis-a-vis current or potential non-financial customers may be widely believed to “contain more information” than other types of interfirm transactions. Why? One reason is the asymmetric relationship between financial institutions and their

non-financial customers. In general, in Canada, non-financial firms have only a few particular financial enterprises servicing their needs within each of the various submarkets of financial services, e.g., insurance, banking, trustee services, mortgage loans, investment dealers, etc. In general, the goodwill of the institution is more important to the buyer of these services (the non-financial firm) than is the goodwill of the customer for the financial institution.

Third, and more importantly, we must consider the fundamental rationale for the existence of financial intermediaries such as banks. They flourish because they have a greater ability to monitor the behaviour of specific real entities than would individuals in the market. Hence, they issue their own claims instead of having each real entity do so directly. By specializing in acquiring knowledge about the activities of a selected number of real enterprises, and by monitoring their behaviour closely, a financial intermediary is better able to deal with the risks of lending than "the market" could be in trying to judge each real firm when it wishes to issue its own paper (short to intermediate term liabilities). Depositors, in effect, can have more faith in the intermediary than in the real firms with whom it deals.

Financial intermediaries that grant credit to non-financial enterprises are necessarily privy to a great deal of confidential information about their customers. Where the customer concentrates his business with a single seller of a specific financial service, he is vulnerable to the discretionary behaviour of that firm. Because of the normally close relationship between borrower and lender, when a lender moves to upset that relationship (e.g., by refusing to renew a loan without cause or to grant credit under the same circumstances as it had in the past), other firms may interpret the financial institution's move — which is assumed to be made on "inside information" — as containing negative information, i.e., it has lost confidence in the borrower. Since credit is heavily dependent on reputation, the refusal of the financial institution to renew a loan can inflict substantial costs on its former customer. Even though nothing is wrong, people whose opinion counts — including those of other financial institutions — may alter their behaviour toward the firm that the financial institution has "abandoned".

This is a good point at which to inquire as to the effects of a financial institution engaging in a pure power tactic. We suggest that real power is the ability to ignore the costs of imposing one's will on others. Let us consider the case of a large financial organization which, for reasons of spite, calls the loans of a large, previously reliable customer. First, the customer will be hurt in a number of ways. He will have the inconvenience of finding a new lender willing to make a similar loan and thereby incur substantial transaction costs. It may be necessary to liquidate other assets at a loss to cover the loans that were called. The customer/borrower becomes a "marked man" as his major creditor has just signalled to the financial community and to the customer's rivals that something is wrong; all is not as it appears on the surface. As a result, the borrower's reputation declines, trust in him may be reduced and confidence in his ability to meet his other obligations falls. Second, any new lender must incur costs in acquiring the specialized knowledge necessary to extend credit on a major scale. Third, the institution that called the loans is also hurt. It will lose a large and

apparently profitable client. It will have to incur the additional transactions costs of attracting new clients and learning about their businesses so as to be able to evaluate them as credit risks. The lender too may suffer some loss of reputation if it indulges the whims of its top executives too often. It may be seen to behave capriciously for reasons of spite or ego rather than solid business reasons.

9.0 Separation of Ownership of Financial and Non-Financial Enterprises

What has been the basis for separating the ownership of financial institutions from non-financial enterprises? The Economic Council of Canada (1976, p. 54) states that "it can be justified on the grounds that it is necessary to regulate the types of assets that can be combined with the liabilities that serve as a medium of payment or are readily convertible on demand." The Council continues, "If deposit institutions were permitted to operate without constraint in the real sector of the economy, their portfolio risk would be substantially altered". The most obvious problem arises when a financial institution is both a major creditor of, and owns equity in, the same real enterprise. If the financial institution focuses on protecting its loans, it may imperil the value of its equity position. Consequently, the financial institution has an internal conflict of interest when it has both a debt and equity interest in a non-financial firm.

The Economic Council (1976, p.54) notes that "many view the concern about the sheer size of the larger banks as a more important reason for the separation of financial and non-financial sectors". The Council suggests that "while the activities of deposit institutions in any specific market are now subject to competition legislation, the overall accumulation of power across many markets is a separate question". Indeed, it is. But it is not a question that is being addressed in recent proposals to amend the **Combines Investigation Act**. As Stanbury (1985a, p. 14) points out, in Bill C-29, the latest in a long line of abortive efforts to change Canada's merger legislation, "the proposed section could not be used to deal with conglomerate mergers even though they constitute a substantial fraction of all mergers in Canada in recent years". He continues, "Yet, macro-concentration is already higher in Canada than in almost all other Western economies". Finally, he asks the critical question, "should there be no limit on the economic power concentrated in the hands of a few where there is no evidence to indicate that such concentration improves efficiency?"

If conglomerates are demonstrably no more efficient than non-conglomerates, and given the fact they do result in a higher level of macro-concentration than would occur in their absence, why should public policy not take a more cautious approach to them. In other words, there are no efficiency benefits, but there may be at least some adverse economic or political consequences associated with conglomerates.

Suppose macro-concentration is allowed to increase and non-financial enterprises are allowed to gain control of very large groups of financial institutions, then in a decade there is sufficient evidence of harm to move Parliament to act. Will Parliament be willing to or be able to force the dismantling of these mega-groups? One can just imagine how much pressure will be brought to bear to leave things pretty much as they are —

except perhaps for a symbolic gesture to reassure anxious public opinion. The trouble with "experimenting" with even higher levels of concentration is that it is not a reversible process. Once the genie is out of the bottle it can't be put back, or, to use another metaphor, it is impossible to return scrambled eggs to their original form. Would it not be prudent to restrict the growth of this form of corporate organization? By further concentrating the control of business enterprises conglomerates may have a greater impact on government policy making. Certainly, a large conglomerate enterprise is likely to "interface" with government in more places than a giant firm whose activities are concentrated in a single industry.

We suggest that most people are looking at only one side of the possible integration of financial and non-financial enterprises. Like the Economic Council, they focus on the likely consequences of financial institutions having equity interests (other than the pure portfolio type) in non-financial enterprises. Even the Director of Investigation and Research has concentrated on this issue and that of "conglomeration" within the financial sector (Hunter, 1985). They do not focus on the financial side being controlled by or sharing common control with, an industrial group. One of a number of concerns is that the overall group may have to use resources of the financial arm to support other business not prospering, thereby threatening the stability of the financial system.

But surely the other side — and just as important — are the implications for the concentration of economic power of industrial enterprises gaining control over, or common control with, individual financial institutions (excluding Schedule A banks) or financial holding companies. Obviously, the extensive discussion of rules to limit self-dealing suggest that the authors of the **Green Paper** are aware of some facets of the problem of real firms owning/controlling financial institutions. There appears to be little concern about the potential for even higher macro-level concentration that would span both the financial and non-financial sectors.²⁰ Yet the shape of things to come has already begun to emerge. Public policy must not facilitate any increase in the concentration of ownership of financial institutions or in the trend to unification of control of financial and industrial corporations.

We conclude with the words of Mr. Justice Wyzanski of the U.S. federal court:

"Concentrations of power, no matter how beneficially they appear to have acted, nor what advantages they seem to possess, are inherently dangerous. Their good behavior in the past may not be continued; and if their strength were hereafter grasped by presumptuous hands, there would be no automatic check and balance from equal forces in the industrial market . . . Dispersal of private economic power is thus one of the ways to preserve the system of private enterprise."²¹

NOTES

1. Referring only to domestic ownership, we can say that, since 1967, no person or associated persons can own more than 10% of a Schedule A chartered bank. Schedule B banks that are subsidiaries of foreign-owned banks, may be closely held. However, there are no constraints on a non-financial enterprise controlling a federal or provincially incorporated trust, mortgage loan or life insurance company. It has been suggested that some constraints will be imposed when the federal trust companies legislation is revised. The failure to limit ownership links between non-financial enterprises and financial institutions has seen the growth of such links. The **Green Paper** (p. 83) states "Where, as recently as 1978, at least three major trust companies were widely held, there are now no longer any trust companies that are clearly widely held. Furthermore, it has been suggested that several trust companies have failed because of reasons linked to non-arm's-length transactions, or self-dealing".
2. The **Green Paper** indicates that non-financial companies would be restricted to a maximum 10% each of the Schedule C bank shares. However, non-financial interests could own the financial holding company which held more than one-half the shares of the Schedule C bank.
3. See, for example, Brascan Ltd.'s ownership of Trilon Financial Corp., which controls London Life Insurance and Royal Trustco; and Power Corporation's ownership of Power Financial Corp. which controls Montreal Trust, Great-West Life and The Investors' Group.
4. As quoted in Francis (September 23, 1984). More generally, see Lilley (1981).
5. See **Financial Post** 500, Summer, 1985, p. 82.
6. Ontario Task Force on Financial Institutions (1984, p. 13).
7. A recent **Financial Post** story states that "some provinces view the proposals as a straight federal grab of provincial jurisdictional authority, and one, Quebec, last week threatened a court battle." See Gherson (1985, p.1).
8. Note that Hunter (1985) did not connect the two data series.
9. It appears that Hunter means the absolute increase in GNP rather than the percentage increase in the GNP in nominal dollars was 36%.
10. The Bureau of Competition Policy studied the growth of the eight largest Canadian conglomerates between 1975 and 1980. The eight consisted of the following: Argus, Canadian Pacific, Cemp, Edper, Olympia & York, Power, Thomson and Weston. The book value of the eight's assets increased from \$25 billion in 1975 to \$52 billion in 1980. About 40% of their growth was attributable to takeovers. In 1981 "those eight firms alone were involved in takeovers that represented twice the value of all their takeover activity in the previous five years, the study found" (McQuaig, 1984).

11. The key data in the CBA (1985) are as follows:
- | | <u>Dec. 31,
1983</u> |
|---|--------------------------|
| • "Global assets" of all financial institutions (including foreign assets of banks and E,T&A assets of trust companies) | \$704.3 |
| • "Adjusted global assets" (i.e., excluding foreign assets of banks) of all financial institutions | \$524.0 |
| • Canadian currency assets of banks | \$211.9 |
| • Canadian current assets of six largest banks | \$184.5 |
| • Assets under the control of six largest financial holding companies (including E,T&A) | \$141.6 |
| • E,T&A assets of trust companies | \$101.2 |
12. The CBA notes that, on a "global assets" basis they account for 61% of the \$603 billion in assets in the financial sector. (This figure excludes some \$101.2 billion in E,T&A assets held by trust companies). By comparison, all life insurance companies account for 11.8%, and all trust and mortgage loan companies (excluding E,T&A assets) account for 8.7% of the global assets of the financial sector.
13. Trilon Financial \$48.8 billion Desjardins Group \$17.8 billion
 Power Financial 29.6 Genstar Financial 15.6
 E. L. Financial 21.4 Laurentian Group 8.4
14. This figure is from Francis (1981, p. 56).
15. The TSE Index is comprised of 300 common stocks but only 282 companies as 18 companies have two classes of common shares in the index. Hatter (1985) notes that 14 of the 78 widely-held stocks have either no voting rights or subordinated voting rights.
16. See also Westell (1984).
17. See, for example, the recent efforts by Petro-Canada to acquire the retail distribution system and certain of the frontier reserves of Gulf Canada. See Bruce Little, "Ottawa supports Petro-Can in Gulf bid", *Globe & Mail*, July 13, 1985, p. B1; and Dunnery Best, "Petro-Can may be Gulf deal winner", *Financial Post*, June 29, 1985, pp. 1-2.
18. Canadian competition policy is long overdue for a major overhaul that would strengthen it greatly. For the latest policy proposals, see Minister of Consumer and Corporate Affairs, "Reform of Competition Policy in Canada: A consultation Paper" (Ottawa: DCCA, March 1985). See also Stanbury (1985a).
19. See Canes and Uekusa (1976). The other international example is that of the large banks in West Germany which have large equity interests in major non-financial enterprises.
20. If we must accept the risk of high levels of concentration in the financial sector and in individual non-financial industries in order to compete in world markets where our foreign competitors have the large domestic markets, markets conducive to economy of scale and technological innovation, then surely we should not encourage concentration of power, with its potential cost, through conglomerate concentration and unified ownership and control of financial and non-financial enterprise.
21. As quoted in Hutchison (Dec. 5, 1980).

REFERENCES

- Cairns, James P. (1981) "Merger Policy in Canada and the Supreme Court's Decision in K.S. Irving Ltd.", **Alberta Law Review**, Vol. 19(2), pp. 303-322.
- Canadian Bankers' Association (1985) **Concentration of Power in the Financial Services Industry** (Toronto: CBA, March).
- Caves, Richard E. & Masu Uekusa (1976) **Industrial Organization in Japan** (Washington, D.C. Brookings Institution).
- Economic Council of Canada (1976) **Efficiency and Regulation: A Study of Deposit Institutions** (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).
- Foster, Peter (1984) **Other People's Money: The Banks, the Government and Dome** (Toronto: Totem Books).
- Francis, Diane (1981) "Swallowed Alive," **Canadian Business**, July, pp. 56-60.
- Francis, Diane (1984) "Is Canada Heading for a New Feudalism?", **Toronto Sunday Star**, September 23, p. A1, A8.
- Francis, Diane (1984) "Where Will It All End?" **Toronto Star**, November 11, p. B1.
- Galbraith, J.K. (1983) **The Anatomy of Power** (Boston: Houghton Mifflin).
- Gherson, Giles (1985) "Financial reforms risk getting bogged down", **Financial Post**, July 20, 1985, pp. 1, 4.
- Gorecki, P.K. and W.T. Stanbury (1984) **The Objectives of Canadian Competition Policy, 1888-1983** (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).
- Hatter, David (1985) "Charmed Circle Still Firmly in Control", **Financial Post** 500, Summer, pp. 58-61.
- Hunter, Lawson, A.W. (1985) "Notes for an Address to the Conference on the Changing Regulatory Environment for Canadian Financial Institutions:" (Toronto: Faculty of Law, University of Toronto, May 23, mimeo). (For an excerpt, see **Toronto Star**, June 24, 1984, p. B10).
- Hutchison, George (1980) "Conglomerate ability to resist government growing", **London Free Press**, December 5, p. A7.
- Khemani, R.S. (1981) "Recent Changes in Aggregate and Industrial Concentration Levels in Canada" (Ottawa: Bureau of Competition Policy, June, mimeo).
- Lilley, Wayne (1981) "The Bronfmans' sharpest shooter", **Canadian Business**, Vol. 54(12), December, pp. 32-36, 132, 136-139.
- McQuaig, Linda (1984) "Corporate Mergers Increasing in Canada", **Globe & Mail**, May 5, p. 14.
- Ontario Securities Commission (1983) **Report of the Securities Industry Committee on Take-Over Bids** (Toronto: OSC, November).
- Ontario Task Force on Financial Institutions (1984) **Interim Report** (Toronto: Queen's Printer for Ontario, December).

Reschenthaler, G.B. and W.T. Stanbury (1977) "Benign Monopoly: Canadian Merger Policy and the K.C. Irving Case" **Canadian Business Law Journal**, Vol. 2(2), pp. 135-168.

Spence, Richard (1985) "Canada's Business Elite", **Financial Times of Canada**, January 28, pp. 1, 28-29.

Stanbury, W.T. (1985a) "Half a Loaf": Bill C-29, Proposed Amendments to the Combines Investigation Act:, **Canadian Business Law Journal**, Vol. 10(1), pp. 1-34.

Stanbury, W.T. (1985b) "Privatizing Leviathan: The Scope and Growth of Government and the Opportunities for Privatization" (Notes for a Speech to the Conference Implementing Privatization, Ottawa, June 25-26, mimeo).

Statistics Canada (1984) **Corporations and Labour Unions Returns Act, Report for 1981, Part I Corporations** (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, March).

Westell, Dan (1984) "Big Chunk of Business in Hands of a Few", **Globe & Mail**, August 25, p. B1.

APPENDIX "FNCE-75"

THE *Investors* GROUP
280 BROADWAY, WINNIPEG, CANADA R3C 3B6

SUBMISSION

TO THE STANDING COMMITTEE
OF THE HOUSE OF COMMONS ON
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

RESPECTING
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:
PROPOSALS FOR DISCUSSION

September, 1985

BACKGROUND OF INVESTORS

The Investors organization had its origin with the formation of Investors Syndicate of Minneapolis in 1894. The American company began operations in Canada in 1926 and in 1940 incorporated Investors Syndicate of Canada, Limited to distribute investment contracts in Canada. By 1957 control of Investors Syndicate of Canada passed to Canadian hands. In 1964 the name of the Company was changed to "The Investors Group" and a new subsidiary, Investors Syndicate Limited, was created to distribute investment contracts and shares of Investors mutual funds. The Investors Group continued operations as a holding and investment company and over the next few years additional subsidiaries were created to carry on investment management, mortgage origination and pension trust operations.

In 1969 The Investors Group acquired a majority interest in The Great-West Life Assurance Corporation and in 1972 previous holdings in Montreal Trust Company were increased to an effective controlling interest. Today, the principal operating companies of The Investors Group are as follows:

	<u>% Holding</u>
Investors Syndicate Limited	100%
Investors Securities Management Ltd.	100%
Investors Syndicate Realty Limited	100%
Investors Group Trust Co. Ltd.	98%
The Great-West Life Assurance Company	96.2%
Montreal Trustco Inc.	40.4%

Schedule "A" attached shows the current organization structure.

BUSINESS MISSION OF INVESTORS

The following considerations are basic to the operations of The Investors Group:

- o The Investors' organization accepts as a premise of Canadian social and economic life that it is desirable in both the interests of society and of individual Canadians that individuals save to meet their future needs for retirement, education, housing, premature demise, ill health and other future needs.

- o Each of the principal operating companies of The Investors Group is a financial intermediary channelling the savings of individual clients, for the most part Canadians, into productive investment. From this source Investors provides capital to both the private and public sectors and thus contributes to the creation of productive facilities and employment opportunities in Canada. In particular, the Investors' companies are a significant force in the Canadian securities markets and their mortgage operations contribute meaningfully to meeting the housing needs of Canadians.

FUNCTIONS OF THE WHOLLY-OWNED SUBSIDIARIES

The major areas of activity for each of the wholly-owned subsidiaries are summarized as follows:

Investors Syndicate Limited serves as the marketing and distribution arm of the Investors organization. It is one of Canada's largest issuers of investment contracts and a leading investment fund distributor. It has 52 sales and service offices in principal Canadian cities. Working from these offices are 1,200 highly trained Investors Financial Planners. They offer their

clients a complete financial package for the accumulation of money and income protection.

Investors Securities Management Ltd. provides investment management and support services for ten of the Investors investment funds and the securities holdings of Investors Group Trust, Investors Syndicate and The Investors Group. This includes management of numerous corporate pension funds.

Investors Group Trust Co. Ltd. is a leader in the employee benefit field. Its services include pension plan consulting, design, administration and investment management. It also serves as trustee and performs administrative duties for Investors Registered Retirement Savings Plans, Registered Pension Plans, and Deferred Profit Sharing Plans. In addition, it is an issuer of guaranteed investment certificates.

Investors Syndicate Realty Limited is responsible for all of the mortgage investment and servicing functions for The Investors Group and each of its wholly-owned subsidiaries. This includes investment management for Investors Mortgage Fund, as well as offering a full mortgage service to outside clients. It maintains mortgage servicing and origination branches in Western and

Central Canada and operates through mortgage correspondents in other parts of the country.

ASSETS UNDER ADMINISTRATION

The professional management of clients' funds through a wide variety of investment services is a fundamental responsibility of each of the wholly-owned subsidiaries of The Investors Group. Investment pools under management include the ten securities-based mutual funds, a mortgage based mutual fund, a real property fund, pooled pension trust funds, segregated pension funds and mortgage and securities portfolios supporting investment contract operations. As at June 30, 1985, assets under administration by the wholly-owned subsidiaries included the following:

Common Stocks	\$2,088,000,000
Preferred Stocks	776,000,000
Bonds and Debentures	952,000,000
Mortgages	1,513,000,000
Cash or equivalent	<u>752,000,000</u>
	<u>\$6,081,000,000</u>

This base of assets is of a size that permits the maintenance of highly qualified staffs of portfolio managers, assistants, real estate and mortgage professionals, and administrative staff.

SERVICES OFFERED BY INVESTORS

The principal means of distribution of financial services is the full-time direct sales force of Investors Syndicate Limited. The following products and services are available:

- o Certificates - Investment contracts issued on a single-payment basis by Investors Syndicate Limited.
- o Guaranteed Investment Certificates - Issued by Investors Group Trust Co. Ltd., these certificates are offered to help clients achieve financial goals quickly, safely, and with a minimum of effort. A daily interest installment guaranteed investment certificate is also offered which may be used as a registered retirement savings plan.
- o Mutual Funds - Ten securities funds are managed by Investors Securities Management Ltd., and a mortgage fund and a real

property fund are managed by Investors Syndicate Realty Limited. The securities-based funds include two "balanced" funds, two common stock "growth" funds, a dividend fund, a bond fund, a fund investing primarily in Japanese securities, a fund investing primarily in U.S. securities, a stock fund maintained exclusively for registered retirement savings plans and other tax-exempt trusts and organizations and a money market fund.

- o Pension Services - Both individual and group trust pension plans are distributed by Investors Syndicate. Investors Group Trust Co. Ltd. provides all the necessary services for the efficient design, management and administration of these and other employee benefit programs.
- o Insurance and Annuities - A special series of life insurance, disability income protection and annuities is available from qualified Investors representatives. The life insurance series is underwritten by Great-West Life, and provides comprehensive protection for an individual's family or business.
- o Estate Planning - Through Montreal Trust, an associate company, Investors representatives offer the experience of

trained Estate Planning specialists and Trust Officers, helping assure maximum estate benefits with minimum costs and taxation.

The growth of the services available through an Investors' sales representative from the single form of investment contract available in 1926 to the selection described above encourages the Investors' sales representative to recommend to his client a financial program related to the personal circumstances and objectives of the client. No single type of saving vehicle is suitable for all situations and conditions. Investors Syndicate sales representatives have long been trained to recommend a balanced "four cornerstone" financial program for clients to include:

1. A bank chequing or savings account - money for current living needs, or short-term emergencies or opportunities.
2. Adequate insurance - for family or business protection in the event of premature death or disability.
3. Guaranteed dollars - to produce a specific amount of money in a stated number of years.

4. Growth dollars - money soundly invested in a selected and diversified list of common stocks and real estate.

The ability of Investors to offer an appropriate "mix" of financial services to clients through qualified personnel is a positive factor in assisting those clients to meet their personal savings and financial objectives. The diversity of services available to the Investors' sales representative enables the sales representative to counsel his clients in a responsible manner so as to meet the specific needs of the client. As well, the range of services available to the sales representative permits him to function effectively through economic and business cycles. The type of savings program which may be appropriate is likely to be available through Investors Syndicate Limited. This balanced product range promotes the stability of a mature and responsible sales force composed of career representatives tending to a professional level of competence. Accepting the importance of individual savings in the Canadian economy, the Investors' sales representative performs a valuable service in assisting Canadians to plan and initiate their savings programs.

OPERATIONAL PROFILE

The Investors Group is a financial services holding company.

It has functioned as such for twenty-one years and with the acquisition of controlling interests in The Great-West Life Assurance Company (1969) and Montreal Trust Company (1972), it has provided "networking" of investment funds, investment certificates, life and health insurance, tax sheltered products, pension fund services, and financial planning services through one organization. The operations of the wholly-owned subsidiaries of The Investors Group are co-ordinated through the parent company. The staff of Investors Syndicate Limited provide centralized administration and support services. Investment management and mortgage origination services are provided by Investors Securities Management Ltd. and Investors Syndicate Realty Limited.

The concept of a self-contained financial holding company with internal services provided by associated companies and which provides networking of financial services through a single distribution unit has been functioning in Winnipeg for many years.

This organization has been structured in accordance with the existing federal and provincial laws. Over the years the Company

and its affiliates have operated in a responsible manner. The solvency of the Investors companies has never been questioned nor has any question of self-dealing or conflict of interest been raised.

CORPORATE STRUCTURE - REGULATED FINANCIAL HOLDING COMPANIES

"In the structure that the government has in mind, the operating financial institutions would be linked to each other solely through a common shareholder which itself would be an "inactive" holding company. Under this structure the operating financial institutions would not have equity interests in each other."

Implementation of the Proposals outlined on page 13 of the Technical Paper would mandate profound changes in the holding company structure by which The Investors Group currently controls its financial subsidiaries and in the operational relationships between its wholly-owned subsidiaries.

In order to comply with the proposal that operating financial institutions be linked only through a financial holding company, The Investors Group would be faced with the alternative of elim-

inating its debt issues or creating a wholly-owned financial holding company to which its holdings of Investors Syndicate Limited, 1)* Investors Group Trust Co., Great-West Life and Montreal Trust would be transferred. Each alternative would present major problems of restructuring and reorganization. The implications of the proposals respecting the resulting financial holding company, self-dealing and the role of directors are discussed in the following pages.

1)* Investment contract companies are not classified in the proposals as provincially regulated financial institutions. The operations of investment contract companies are regulated by provincial investment contract laws and in the case of Investors Syndicate Limited, its provincial Special Act of Incorporation. Investment contract companies are restricted in their investment powers to investments and loans permitted to life insurance companies under the C & B Insurance Companies Act. Logically, because of the similarity of the operations of an investment contract company to life insurance or trust company operations, investment contract companies should be institutions in which a financial holding company could hold equity.

CAPITAL STRUCTURE

"Regulated financial holding companies would face restrictions on their capital structure."

The suggestion on page 14 that "an idea that may be worth exploring" is a requirement that closely-held financial holding companies inject capital and provide guarantees for their related companies is, in our view, a dramatic departure from long established practises and totally ill-conceived. The suggestion runs contrary to the concept of the limited liability of equity shareholders and is no more tenable than a general proposition that all paid-up equity holders of any financial institution should guarantee the liabilities of the institution beyond the amount committed by the purchase of their equity interest.

It is proposed on page 13 that the holding company would generally be restricted to hold equity in only one of each type of institution. The Investors Group holds a controlling interest in two trust companies, Montreal Trustco Inc. and Investors Group Trustco Inc. Both companies serve important roles in the provision of the personal financial services offered through Investors; Investors Group Trust in the area of pension trusteeship and administration and the issuance of G.I.C.'s,

Montreal Trust through estate planning, personal trust services and G.I.C.'s. The operations of the two companies are autonomous and are not co-ordinated by the controlling shareholder. We fail to see any particular danger in the continued ownership by Investors of the two companies.

SELF DEALING - FINANCIAL HOLDING COMPANY COMPLEX

The operational structure of the Investors subsidiaries (exclusive of The Great-West Life Assurance Company and Montreal Trust Company) have been described above. Great West Life and Montreal Trust operations are free-standing and self-contained within those organizations. The investment operations of those companies are autonomous. The provision of services by those companies to The Investors Group are limited to group insurance and translation services provided by Great-West Life and stock register and transfer services provided by Montreal Trustco. - all at competitive rates. The operational point of contact between these complexes at the distribution level has been described.

We will comment on the Self-Dealing proposals firstly as they would affect the administrative operation of the Investors wholly-owned subsidiaries and secondly as they would affect the investment operations of the whole Investors organization including Great-West Life and Montreal Trust.

The operations of the wholly-owned subsidiaries provide an example of the economies and operational efficiencies which can be achieved by a financial holding company.

Investors Syndicate Limited and Investors Group Trust Co. Ltd. are regulated financial institutions. Assets of each company are segregated and held on deposit with approved depositories. There is no co-mingling of assets. The companies conform to the solvency requirements and investment restrictions set out in the applicable legislation.

Central support services are provided to the various companies by Investors Syndicate Limited. Mortgage origination and real estate acquisition and management services are provided to Investors Syndicate Limited and Investors Group Trust Co. Ltd. by Investors Syndicate Realty, which also provides such services to arms-length third parties. Similar securities advisory services are provided to Investors Group Trust Co. Ltd. and Investors

Syndicate Limited by Investors Securities Management which also provides management and advisory services to 10 of the 12 Investors mutual funds.

The administrative operations of the Investors subsidiaries are co-ordinated by the Senior Vice-Presidents of The Investors Group who are charged with responsibility for the provision of services to the complex on a functional basis. With respect to solvency and investment policy, the respective Boards of Directors of Investors Syndicate Limited and Investors Group Trust Co. Ltd. are each responsible for investment policy and solvency requirements for their companies.

The proposal for a general ban on non-arms length transactions applied to the financial holding company and all related institutions as described on page 31 of the Technical Supplement would impair the operational and economic efficiencies benefiting both the clients and shareholders of the Investors companies. We believe that a less sweeping approach to self-dealing will address the problem adequately.

An exemption from the proposed general ban on self dealing in respect of regular payment for central support services is set out on page 16 of the Technical Supplement. However, on page 32

it is proposed that the provision of central support services be limited to 1% of total revenues or expenses per annum and be carried out on a cost-recovery basis.

Based on Investors experience, the cost to an institution of acquiring a number of central support services clearly required for its operations could exceed the proposed 1% limitation. It can be reasonably argued that the proper measure of cost for such services is the comparative cost at which services could be acquired on an arms-length basis. However, when services are provided by a related institution, determination of services to be acquired for or provided by an institution and the price for such services are the proper responsibility of the Board of Directors. Such approval should be based on a reasonableness test with respect to the needs of the institution, the type and price of service to be provided. In addition directors would have the onus of satisfying the supervisor that the reasonableness test had been applied.

The proposed general ban on self-dealing would prohibit any sale of assets between a financial institution and associated financial or non-financial institutions. Investors appreciates the concerns of the Government with related party transactions. The difficulties encountered by certain institutions particularly

with respect to real estate transactions has generated legitimate concern. However, these specific difficulties do not warrant the proposed general ban on related party asset transactions. Investors would favour institutional regulation of sales of assets between related parties.

We would propose that such institutional regulation encompass the following:

1. All related party asset transactions would be reviewed by the Board of Directors.
2. Transactions involving sale of assets at a determinable market value beyond a minimum level and up to a defined level (perhaps a percentage of assets) would require board approval. Above such defined levels, approval of the supervisor would be required.
3. Transactions involving a sale of assets in cases where market value is not easily determined and in excess of the minimum level defined in 2 above would require approval of the supervisor.

ROLE OF DIRECTORS

The proposals respecting the role of directors of financial institutions is of particular interest to The Investors Group in light of its controlling interest in three distinct financial services organizations. In principle we would not oppose the suggestions concerning the standards of care and personal judgment to be expected of a director of a financial institution.

In both widely-held and controlled institutions, the key to ensuring conformance with legislation and prudent decision making rests ultimately on the ability and integrity of individual directors. In the event that acceptable standards are not maintained, penalties should be provided and enforced.

It is suggested on page 69 of the Technical Supplement that the directors of the holding company would be required to provide "the same type and degree of supervision and management of a controlled financial institution as could be expected of a prudent director of the institution itself." We find it difficult to accept as a workable concept that a controlled financial institution would, in effect, be served by two boards of directors, each with the same responsibilities with respect to the institution. For example, Investors Group, Montreal Trust and

Great-West Life have independent boards of directors. The proposal would require that the directors of The Investors Group accept responsibility for the decisions made by the directors of the other two companies. In light of the proposals respecting interlocking directorships, the suggestion becomes even more unacceptable. Surely a more realistic approach would be that directors of a specific institution be responsible for the operations and solvency of that institution.

It does not follow that a director of a financial institution should be subject to "group corporate responsibility" for the solvency and operations of associated financial institutions for which he has no responsibility. The proposals emphasize the paramount importance of maintenance of the solvency of individual institutions. It is difficult to conceive that an outside director of one institution could effectively balance his responsibilities for two or more institutions with differing requirements as to solvency, different client bases and differing shareholder groups. This is unrealistic and runs contrary to the proposals that each institution be judged separately on questions of solvency.

TRANSITIONAL ARRANGEMENTS

The corporate structure of The Investors Group and its subsidiaries evolved within the current federal and provincial laws governing financial institutions. Modifications required to conform this structure to the proposals will be both costly and time consuming. The transfer of the ownership of Investors Syndicate Limited, Investors Group Trust Co. Ltd., Montreal Trust Company and The Great-West Life Assurance Company to a common financial holding company would under the present Income Tax Act require windings-up, amalgamations, Section 85(1) roll-overs and rulings from Revenue Canada. A massive corporate reorganization would be required. The broadest types of tax exemptions would have to be provided - (e.g. remission orders under the Financial Administration Act).

As indicated in the Technical Supplement, it is imperative for organizations such as The Investors Group, that there be an extended transition period and that special provisions or exemptions be provided on a case-by-case basis.

REVIEW OF INVESTMENT RULES

The current investment rules contained in the Canadian and British Insurance Companies Act and the Federal and Provincial Loan and Trust Companies Acts have not restricted the ability of the associated financial institutions of The Investors Group to provide effective investment management of assets. As a general principle, the proposed shift in emphasis from qualitative to quantitative rules and adoption of an "exception basis" for identifying eligible investments could be beneficial. However, the proposed rules present difficulties.

QUANTITATIVE RULES

It is proposed that investments which are income-producing but do not carry market rates of interest, be restricted in total to 100% of shareholders equity.

In the context of this 100% limitation, the sub-limitations with respect to real estate and common stocks are unduly restrictive. We can see no rationale for distinguishing between real estate and common stock in terms of the investment of shareholders eq-

uity. In the case of an institution which chooses not to invest or to make only nominal investments in real estate, we can see no reason why investments in common stock in excess of 50% of shareholders equity up to the overall limitation should not be permitted. Similarly an institution which limits common stock investment in favour of a larger component in real estate could be permitted to invest in excess of 35% of shareholders equity, in real estate for investment.

Presently under the Canadian and British Insurance Companies Act, a company is permitted to invest its assets in real estate for its own use in addition to the maximum portfolio holdings of real estate for investment purposes. The limitation on such investment is that the real estate be required for the company's actual use or occupation or as reasonably required for the natural expansion of its business. Unless evidence can be presented that the present rule has been abused, we suggest that in addition to the 100% shareholders equity permitted for portfolio investments, a company should be permitted to invest in real estate for its own use subject to the present limitations. Restating Item 5 on page 56 to incorporate the foregoing suggestions would produce the following result:

Investments in instruments that are income-producing but that do not carry market rates of interest would be restricted in total to 100% of shareholders equity as follows:

Real Estate for investment	100% of shareholders equity
Common Stocks	100% of shareholders equity
Common Stocks of Venture Capital Corporations (10% to 50% interest)	20% of shareholders equity

Additionally, investment in real estate required by the company for its actual use or occupation, or reasonably required by it for the natural expansion of its business would be permitted.

The rationale for restricting investments in preferred shares to 10% of total assets is not apparent. Currently, there is no specific limitation on this type of investment. Over the past few years quality preferred shares have provided better results than quality mortgages in terms of default experience. The Canadian preferred share market provides acceptable yields and the availability of retraction, call and mandatory redemption features makes those investments suitable for matching purposes. In view of the recent poor experience with mortgages, a higher

percentage investment in quality preferred shares should be permitted. A provision that up to 20% of assets might be invested in preferred shares subject to an overall minimum of 50% of assets in debt securities and mortgages would be acceptable.

The conditions suggested respecting investments in subsidiaries appear appropriate (page 57, item 11). However the necessity of limiting investment in any one subsidiary to 2% of assets is questionable. The rules would restrict total investment in all subsidiaries to 5% of assets. Within this limitation, management and not the regulator should determine the number of subsidiaries desirable.

LIMITATIONS ON SHARE INVESTMENT

Dramatic reductions are proposed for:

- A) investments in the common shares of any corporation as percentage of the voting shares of that corporation (the "control" proposal).

B) investments in the total capital of any one corporation (the "diversification" proposal).

The effect of these proposed reductions is exacerbated by the extension of these limitations to the financial institution and its related companies on the one hand and to the issuing corporation and its related companies on the other. These proposals are of particular concern to The Investors Group by virtue of its affiliation with three major Canadian financial institutions.

It is proposed to reduce the current 30% limitation on investment in the common shares of a corporation to 10%. In the case of related companies such as Great-West Life, Montreal Trust and Investors Syndicate Limited, the effect on each Company would be to reduce the present limitation from 30% of common shares to 10% of common shares less the percentage of common shares owned by affiliated institutions. The provisions would force a coordination of the investment operations of these autonomous companies.

We recommend that the 30% limitation for each company be retained.

The existing provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act and the Trust and Loan Company legislation are more than adequate to prevent a controlling shareholder from utilizing the assets of a financial subsidiary, to acquire control of a "target" company.

The "diversification" proposal (page 57, item (8)) translates into a limitation of a maximum 1% of assets in a company leveraged 20 times. There is no such over-all rule in the present legislation. While the 1% rule would provide the ultimate in risk-spreading, it is overly restrictive. It would require more diversification than is appropriate for effective asset management and would unduly limit investment in highest quality debt and equity investments. This requirement would lead to a minimum portfolio holding of loans and/or investments in 100 separate corporations or related corporations. This compares to the current rule limiting investment in a single parcel of real estate to 4% of assets. We suggest that the 4% of assets test is an appropriate limitation for the maximum permitted loans and investments in a single corporation or related group. Under prudent management, it is unlikely that loans at the maximum permitted level will compose a large portion of the total investment portfolio.

The extension of the diversification limit to investment in related companies would unduly restrict the institution in its ability to invest in the highest quality Canadian securities. For example, B.C.E. and its related companies (which include TransCanada Pipe and Northern Telecom) represent 13-1/2% of the T.S.E. 300. Investment of 4% of assets in B.C.E. equity and an additional 4% of debt of TransCanada Pipe would not result in undue concentration. Accordingly, we suggest that a 4% diversification limit to investments in, and loans to a single corporation.

Investment of cash reserves in commercial paper is an integral part of the investment process. The short-term nature of this investment and the desirability of maintaining quality in the paper purchased requires that investments in commercial paper be excluded from the 4% limitation.

Finally, the extension of the diversification limitation to apply to investments of related institutions is unnecessary since the solvency of each institution is determined with respect to its own investment portfolio and not that of related institutions.

QUALITATIVE LIMITATIONS - MORTGAGES

The quality tests applicable to owner-occupied residential property are satisfactory with the exception that it should not be necessary that a second mortgage be insured in cases where the first and second mortgages in total do not exceed 75% of value. In such cases, the two mortgages should be considered as one in complying with the 75% of value requirements.

The proposals respecting non-residential "commercial" mortgages present some difficulty. The requirement of a cash flow test of 100% rather than a loan to value test would, for practical purposes, eliminate mortgages on commercial properties in the construction phase. Cash flow will not be generated until the development is completed and commercial operations underway. Mortgage lenders use a number of techniques to provide security during the development and start-up phases; partial advances, borrower guarantees, etc. The debt service rule would be appropriate on a construction project only if applied by using projected cash flow upon completion of the project supported by lease agreements or qualified rental market comparables. The cash flow test should be revised to accommodate the special requirements of loans on new construction projects.

Obviously, the cash flow requirement is not appropriate for loans on non-income producing properties. However, there are many examples of real property which have value as collateral although not producing income; land and non-profit facilities are two examples. In order to qualify a loan on a non-income producing property as a qualified mortgage outside the 5% "basket", we suggest that a loan to value ratio limitation of 60% would be appropriate.

COMMERCIAL LOANS

The definition of commercial loans (page 54) would eliminate all but the most widely distributed corporate securities as permitted investments. Indeed under the definition proposed, it is difficult to accept that commercial lending in the accepted sense would be permitted. The practical effect of the proposal would be to eliminate the usefulness of the basket clause for commercial activity.

Corporate commercial lending generally involves a transaction with a single corporate entity to lend or invest funds on nego-

tiated terms as to rate, term, and security. We believe a limited amount of such activity might be usefully permitted to financial institutions within the proposed limit of 15% of assets in commercial and consumer loans.

The proposed definition of commercial lending would preserve the field entirely to the banks. We can see no problems with permitting a modest level of such activity to regulated institutions. A financial holding company intending to participate in such lending in a more significant way would be required to set up a Schedule "C" bank.

TRANSITION PERIODS

It is proposed that companies whose portfolios are not in compliance with the rules adopted would be given a reasonable transition period to comply. Companies with investments which were legal and valid when made should not be required to dispose of such investments. Over a period of time, existing portfolios will conform with the new regulations. If full compliance with the new rules is required, a lengthy transition period must be mandated.

INVESTMENT RULES - PENSION FUNDS

Over the past two decades, Canadian pension funds have achieved an excellent record in maintaining solvency and have earned real and nominal rates of return which compare favourably with the U.S. industry. Reform of the investment rules is not required in light of past experience but rather, if required at all, to permit such funds to improve on the record of past performance.

On this basis it is desirable to broaden securities selection possibilities from the typical concentration in a very few large corporations. The concept of moving towards a portfolio approach and application of the prudent investment test was followed in the U.S. Employee Retirement Income Security Act. Experience under that legislation has been generally positive.

The diversification and corporate control proposals advanced in the proposals are unduly restrictive. The 5% limitation on investment in the assets of any one corporation and its related corporations is not appropriate in light of the limited nature of the Canadian market in quality large capitalization companies.

As noted previously, B.C.E. and its related group represent over 13% of the T.S.E. To limit pension funds to 5% of all forms of investment in Bell, Northern Telecom, TransCanada Pipe and Daon is unacceptable. Pension fund managers should not be forced to direct assets into second tier T.S.E. companies. We believe the present rule permitting 10% of assets in any form is satisfactory. If this test is to be applied to related companies, investment of up to 10% in a single company and to 20% in a related group of companies should be permitted.

The proposals recommend that the permitted percentage of investment in the common shares of any one corporation be reduced from 30% to 10%. We do not agree that a "control" test as low as 10% is indicated. The 10% rule is particularly troublesome in the case of smaller corporations where 10% of voting stock may not produce a meaningful investment in relation to the fund's total portfolio of equity investments. With respect to smaller companies, size of revenues or assets is a test that could be utilized. e.g. - in firms with assets of, say, \$35 million or less, investment of up to 30% in common shares would be permitted to a pension fund.

The proposal with respect to Foreign Property as contained in the May 23rd Budget attempts to provide one solution to two sep-

arate problems; the current 10% limitation on foreign investment, and the encouragement of small business investment. We believe the current limitation on foreign investment is too limited and should simply be increased. Forcing pension funds to "earn" further foreign exposure by small company investment confuses what is necessary for pension investment with what is desirable for Canadian public policy purposes. The concern should be with rules promoting appropriate management of pension assets, and policy objectives should be achieved by other means.

The proposals that pension funds disclose all trades to the Superintendent of Insurance and report all transactions exceeding 3% of fund assets immediately will only add a further unnecessary overlay of bureaucratic involvement in the investment management process.

We have in force an effective regime of supervision of the operations of pension plans under the provincial and federal systems of pension benefits acts. A system of annual financial reporting, triennial actuarial valuation and independent auditing is now in place.

Additionally, Revenue Canada for its own purposes reviews pension plan investment, operations and funding. To our knowledge

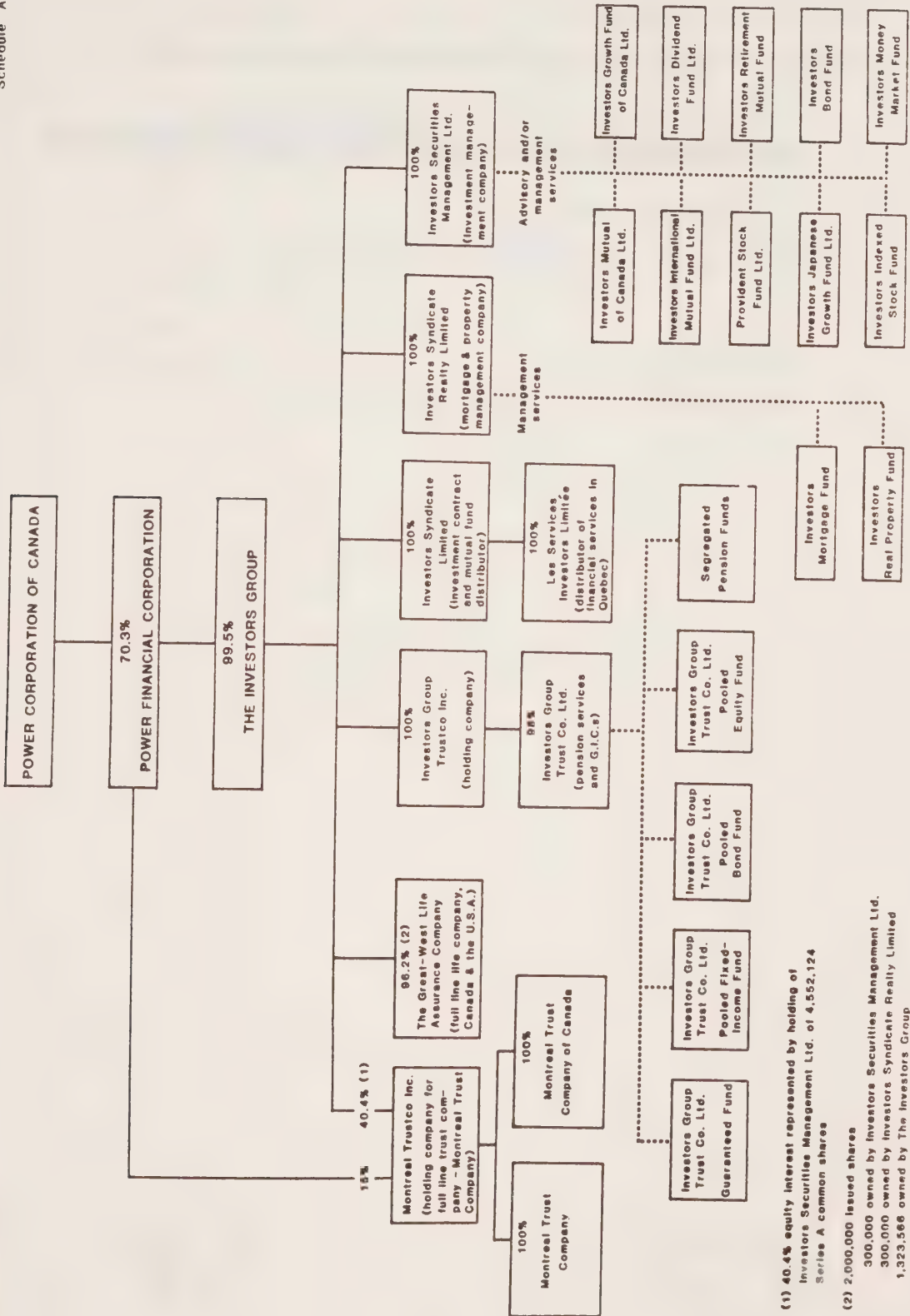
the record of the Canadian industry on solvency and performance is excellent. In the words of another commentator, "one must have a grudging admiration for Finance's chutzpah" in the additional layer of reporting requirements being laid down.

Respectfully Submitted:

Arthur V. Mauro, Q.C.

President and Chief Executive Officer

Schedule "A"



APPENDICE "FNCE-74"

Mémoire sur le Livre vert

La réglementation des
institutions financières du Canada

Présenté par
La Corporation Cadillac Fairview Limitée



Mémoire sur le Livre vert

La réglementation des institutions financières du Canada

au

Comité permanent des finances, du commerce et des questions
économiques de la Chambre des Communes

Ottawa

Août 1985

Présenté par

M. Bernard I. Ghert

Président et chef de la direction

LA CORPORATION CADILLAC FAIRVIEW LIMITÉE

20, rue Queen Ouest

Toronto, Ontario

M5H 3R4



TABLE DES MATIÈRES

Sommaire

1. Introduction
2. La Corporation Cadillac Fairview Limitée
3. Évaluation du Livre vert en termes généraux
4. Concentration du pouvoir économique au Canada
 - 4.1 Hunter (1985)
 - (a) Conglomérats à l'échelon de l'économie
 - (b) Conglomérats financiers
 - 4.2 L'Association des banquiers canadiens (1985)
 - 4.3 Statistique Canada (1984)
 - 4.4 Hatter (1985)
 - 4.5 Conclusion
5. Concept du pouvoir
6. Pouvoir économique et dirigeants
7. Ramifications d'un degré élevé de concentration du pouvoir économique
8. Argument principal
9. Distinction de la propriété entre les entreprises financières et non financières

Notes

Références

RÉSUMÉ

1. Introduction

Le présent mémoire fait part d'observations sur la politique envisagée par le gouvernement fédéral à l'égard de la réglementation des institutions financières telle qu'elle est énoncée dans le Livre vert d'avril 1985. La principale préoccupation est la concentration possible du pouvoir qui résulterait du contrôle unifié des entreprises financières et des entreprises non financières.

En tant qu'emprunteur possible, les préoccupations de Cadillac Fairview sont les suivantes:

- le nombre de prêteurs qui se font concurrence pour sa clientèle;
- l'envergure relative du prêteur et de l'emprunteur;
- les facteurs sans rapport avec le crédit ou le prix qui entrent en considération dans les opérations de crédit;
- la qualité du service;
- l'aptitude des institutions financières à assurer le service d'emprunts importants ou comportant plus de risques; et
- la stabilité et la solidité des institutions financières.

2. La Corporation Cadillac Fairview Limitée

Cadillac Fairview est une importante société nord-américaine d'aménagement de propriétés immobilières commerciales pour son propre portefeuille d'immeubles de rapport. Elle a un actif qui dépasse \$3 milliards.

Elle a des participations dans les centres commerciaux régionaux, d'importants complexes polyvalents au centre des villes, des immeubles de bureaux dans les quartiers d'affaires et des parcs industriels.

3. Évaluation du Livre vert en termes généraux

Cadillac Fairview approuve les principes qui inspirent le gouvernement, mais doute que le Livre vert contienne suffisamment de moyens de politique pour accomplir la tâche. Les points suivants sont mis en lumière:

- La politique publique doit trouver un équilibre entre la stabilité du système financier et un marché des capitaux efficace.
- L'estompage des fonctions dans le secteur des services financiers exige une nouvelle réglementation pour tenir compte des réalités de l'économie canadienne, y compris le niveau actuel de concentration du pouvoir financier.
- La nouvelle réglementation conçue pour permettre aux forces du marché de déterminer la structure, les services et les prix dans le secteur financier doit tenir compte de la structure sociale, politique et économique du Canada.
- La viabilité du système financier tout entier exige qu'il soit clairement reconnu que les intérêts des créanciers des intermédiaires financiers aient la priorité sur les intérêts de ceux qui fournissent les capitaux de participation.

Le Livre vert néglige un certain nombre de points importants:

- Il ne règle pas la possibilité de liens entre le côté tangible de l'économie et le côté financier par le biais des sociétés de portefeuille financières envisagées et par le biais de liens moins formels mais néanmoins réels des "sphères d'influence". Le point principal est la concentration accrue du pouvoir qui découle du contrôle par les intérêts industriels sur les institutions financières par le biais des sociétés de portefeuille financières.

Citons d'autres résultats éventuels des réformes proposées à la réglementation des institutions financières:

- concentration encore plus grande du pouvoir économique au Canada;
- fusions de concurrents actuels ou éventuels sur les marchés financiers;
- conflit constitutionnel avec les gouvernements provinciaux;
- institutions de dépôt moins solvables; et
- protection continue des institutions financières nationales contre la concurrence étrangère.

4. Concentration du pouvoir économique au Canada

Ce chapitre passe en revue un certain nombre d'estimations de concentration industrielle et de macroconcentration dans l'économie canadienne. Les sources sont M. Lawson A. W. Hunter, directeur des enquêtes et recherches, en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, l'Association des banquiers canadiens, Statistique Canada et M. David Hatter du Financial Post.

5. Concept du pouvoir

Ce chapitre discute de l'interprétation du pouvoir, surtout dans la mesure où le terme s'applique à la prise de décision dans le monde des affaires. Au coeur de la vie politique publique, il s'agit de définir les bases légitimes de la détention et de l'exercice du pouvoir et d'établir des mécanismes qui limiteront les possibilités d'abus.

6. Pouvoir économique et dirigeants

Le pouvoir économique des dirigeants découle du pouvoir des entreprises qu'ils contrôlent ou dirigent sur des marchés imparfaitement concurrentiels. La discrétion dont disposent les dirigeants peut servir non seulement à modeler les actes de leur propre entreprise mais également, par inadvertance ou intentionnellement, à modifier aussi le comportement d'autres entreprises. La récompense économique n'est pas le seul motif, surtout sur les marchés oligopolistiques où une plus grande discrétion est possible.

7. Ramifications d'un degré élevé de concentration du pouvoir économique

Les Canadiens ont été insuffisamment concernés à l'égard du mauvais côté de la concentration du pouvoir économique. Les conséquences funestes possibles de cette concentration sont les suivantes:

- i. aptitude à mal répartir les ressources en restreignant la production et en faisant monter les prix;

- ii. redistribution du revenu en faveur des propriétaires de l'entreprise au détriment de ses clients;
- iii. inefficacité et gaspillage des entreprises ayant un pouvoir excessif;
- iv. réduction du nombre et de la diversité des décideurs dans l'économie, résultant d'un niveau élevé de concentration;
- v. les concentrations importantes peuvent être à l'abri des organismes de réglementation et avoir la possibilité d'influencer la politique publique;
- vi. la concentration des sociétés peut stimuler l'intervention de l'État pour servir de contrepoids.

8. Argument principal

La politique préconisée dans le Livre vert encouragera l'apparition de vastes conglomérats financiers et permettra l'intégration/l'affiliation effective des institutions financières et des entreprises non financières dirigées par un groupe commun de propriétaires et même un seul individu. On peut même concevoir que d'ici une dizaine d'années, non seulement le secteur financier mais aussi le secteur non financier pourraient être dominés par moins d'une douzaine de groupes très importants.

La préoccupation est que ces groupes importants soient en mesure d'utiliser leur pouvoir pour:

- faire progresser les intérêts de certains clients ou de certains fournisseurs au détriment d'autres;
- saper la position des rivaux d'une manière qui soit incompatible avec la maximisation de la richesse de leurs propres actionnaires;
- fournir des récompenses excessives, pécuniaires ou non, à la coalition des cadres supérieurs qui contrôlent effectivement la société; ou
- utiliser le pouvoir économique pour influencer la politique publique par le biais du processus politique, par exemple les dépenses des groupes de pression, la publicité tendancieuse, les relations publiques, les contributions aux campagnes électorales et l'aptitude à interférer dans les décisions des sociétés.

La concentration des sociétés dans les institutions financières a des ramifications beaucoup plus grandes que dans les entreprises non financières en raison des caractéristiques particulières de l'actif monétaire et quasi monétaire, comme cela est expliqué dans le mémoire.

- * L'argent est l'actif le plus liquide et les actions des institutions financières peuvent avoir un impact quasi immédiat sur les autres entreprises.

9. Distinction de la propriété entre les entreprises financières et non financières

Il y a un certain nombre de raisons qui militent en faveur de séparer la propriété des institutions financières et celle des institutions non financières, notamment le risque plus grand pour les institutions individuelles et la solvabilité du système financier si des institutions de dépôt peuvent oeuvrer sans contrainte dans l'économie tangible et également le

conflit d'intérêts qui se produit lorsqu'une institution financière ayant une participation dans une entreprise non financière a consenti un emprunt à cette dernière.

Le problème soulevé par un accroissement de la concentration du pouvoir tient au fait que c'est un processus irréversible. On peut se demander si le Parlement serait prêt à démanteler des mégagroupes une fois qu'ils seraient établis ou s'il serait capable de le faire.

Les ramifications des entreprises industrielles qui acquièrent le contrôle d'institutions financières ou de sociétés de portefeuille financières, ou qui partagent le contrôle avec elles, sont au moins aussi importantes que celles qui se produisent lorsque des institutions financières ont des participations dans les entreprises non financières. La discussion poussée des règles qui régissent les transactions intéressées indique que le gouvernement est sensible au problème; cependant, il semble que la possibilité d'une macroconcentration plus élevée soulève peu de préoccupations.

La politique publique ne doit pas faciliter une augmentation quelconque de la concentration de la propriété des institutions financières ni surtout la tendance à l'unification du contrôle des sociétés financières et industrielles.

LE MÉMOIRE

1. Introduction

Le présent mémoire contient des observations sur la politique proposée du gouvernement fédéral touchant la réglementation des institutions financières, telle qu'elle est exposée dans le **Livre vert** publié en avril 1985. En général, l'approche de Cadillac Fairview consiste à soulever certaines questions importantes dont ne traite pas le **Livre vert**. Une des principales préoccupations est le défaut d'envisager les conséquences de la politique proposée sur la concentration du pouvoir économique au Canada. La politique officielle était de restreindre les liens de propriété entre certaines entreprises financières et les entreprises non financières.¹ Si les propositions du **Livre vert** devaient acquérir force de loi, une intégration beaucoup plus intime des entreprises financières et des entreprises non financières (s'occupant de biens "tangibles") serait entérinée par la politique et rendue possible par l'intermédiaire de sociétés de portefeuille financières habilitées à posséder une banque de l'Annexe C. Ces sociétés de portefeuille financières pourraient être contrôlées par une société non financière ou partager un contrôle commun avec elle.² Il est clair que l'intégration des entreprises financières et des entreprises non financières est déjà en cours.³

Nous croyons que le niveau actuel de concentration du pouvoir économique n'est pas souhaitable, qu'il est plus important qu'il ne faut pour le Canada, et que la politique publique ne devrait pas encourager une concentration plus forte. M. Henry Knowles, l'ancien président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a peut-être raison quand il dit: "Il est peut-être trop tard pour enrayer une telle concentration, étant donné les rapports étroits entre les politiciens et les puissants dans le domaine économique." Par contre, M. Trevor Eyton, président de Brascan, nous dit: "Il y a certainement un risque possible d'abus, mais tout le monde s'efforce de ne pas abuser."⁴

En tant qu'emprunteur auprès d'une variété d'institutions financières (banques, sociétés de fiducie et compagnies d'assurance), Cadillac Fairview se préoccupe des questions suivantes:

- le nombre de prêteurs qui se font concurrence pour faire affaires avec elle — et par conséquent les modalités de ces prêts. (Il n'y a pas de doute que la concurrence comprime les coûts de l'emprunteur à un minimum.);
- l'envergure relative du prêteur et de l'emprunteur. (Qui aura plus de pouvoir pour influencer sur les conditions du prêt?);
- les facteurs sans rapport avec le crédit ou le prix qui entrent en considération dans les opérations de crédit;
- la qualité du service ainsi que le loyer de l'argent;
- l'aptitude des institutions financières à traiter les prêts importants ou comportant plus de risques que les prêts ordinaires; et
- la stabilité/force des institutions financières. (L'aptitude du prêteur à maintenir le crédit aux emprunteurs fiables est un problème, parce qu'une institution financière ne devrait pas être une source d'instabilité pour ses clients.)

2. La Corporation Cadillac Fairview Limitée

Avant d'exposer nos préoccupations dans le détail, il peut être utile de fournir certains renseignements sur la Corporation Cadillac Fairview Limitée. Cadillac Fairview est une importante société nord-américaine d'aménagement de propriétés immobilières commerciales pour son propre portefeuille d'immeubles de rapport. Elle a des intérêts dans des centres commerciaux régionaux, d'importants complexes polyvalents au centre des villes, des immeubles de bureaux dans des quartiers d'affaires et des parcs industriels.

Pour l'exercice 1985, les revenus bruts s'élevaient à \$504,7 millions et l'actif, au 31 mai 1985, s'inscrivait à \$3,1 milliards dont près de la moitié est située aux États-Unis. Selon le **Financial Post 500**, la Société occupait le 233^e rang en termes de revenus et le 27^e rang en termes d'actif en 1984.⁵

Cadillac Fairview, riche de son esprit d'entreprise et de capitaux importants, s'est taillé une réputation pour ses vastes complexes polyvalents situés au coeur des villes, ses immeubles de bureaux situés au centre-ville, ses centres commerciaux et parcs industriels régionaux occupant un emplacement stratégique, qui sont caractérisés par l'innovation et le succès. En date du 28 février 1985, ces travaux achevés représentaient une superficie locative totale de 52,8 millions de pi. ca. La Société possède des immeubles de bureaux et des immeubles polyvalents déjà construits ou en cours de construction à Calgary, Edmonton, Toronto, Vancouver, Dallas, Fort Worth, Houston, Los Angeles, Oakland et Washington D.C. Elle possède des centres commerciaux à Barrie, Calgary, Cornwall, Edmonton, Guelph, Hamilton, Kamloops, Kingston, Kitchener, Levis, Montréal, Peterborough, Regina, Richmond Hill, Sarnia, St.Catharines, Toronto, Winnipeg, Atlanta, Jackson, Mississippi, à la Nouvelle-Orléans, à Rocky Mount (Caroline du Nord) et à White Plains (New York). Elle possède des parcs industriels dans le comté de Los Angeles, dans le comté d'Orange et à Milpitas, tous situés en Californie.

Les actionnaires les plus importants de la Corporation Cadillac Fairview sont les Investissements Cemp Ltée qui possèdent environ 50 pour cent des actions ordinaires et Olympia & York Developments Limited, environ 20 pour cent.

Cadillac Fairview a un intérêt direct important dans le comportement des institutions financières. Par exemple, au cours de l'exercice 1985, la Société a versé un peu plus de \$147 millions de frais d'intérêts, soit la catégorie la plus importante à elle seule des frais d'exploitation. Au cours de l'exercice, elle a mis sur pied du financement à long terme s'élevant à \$824 millions, garanti par des immeubles de rapport, des terrains en voie d'aménagement et le crédit de l'entreprise en général.

Pour financer sa croissance, Cadillac Fairview continuera à recueillir d'importantes sommes de capitaux d'emprunt. Par exemple, en date du 28 février 1985, la part de Cadillac Fairview du coût estimatif de la construction déjà terminée d'immeubles de rapport s'élevait à \$1,4 milliard. Elle a mis sur pied un financement à long terme de \$631 millions. La Société aura besoin d'un important financement supplémentaire dans un proche avenir uniquement pour terminer les projets qui sont maintenant en cours ou qui sont projetés.

3. Évaluation du Livre vert en termes généraux

Le **Livre vert** présente beaucoup de mérite. Tout d'abord, les principes auxquels le gouvernement s'est engagé sont louables. Il est en effet souhaitable de "promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité"; d'"accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur"; d'"élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises" et de "promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure". En vérité, qui peut s'opposer à ces objectifs, même si l'on s'oppose aux moyens choisis pour y parvenir? Nous remarquons que, tout en adoptant ces principes, le gouvernement s'est également engagé à "améliorer la protection du consommateur, contrôler rigoureusement les transactions intéressées, prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts et assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier".

Une fois de plus, il est difficile de rejeter de tels objectifs, mais il est encore plus difficile d'imaginer que la politique proposée est capable de réaliser simultanément tous les principes énoncés à la page 1 du **Livre vert**. Il semble que le **Livre vert** ne contienne pas suffisamment de moyens pour appuyer sa politique et accomplir la tâche. Par conséquent, il faudra en arriver à des compromis. Ce point est bien mis en lumière par le Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario qui a indiqué seulement deux objectifs principaux: la solvabilité et l'efficacité du marché des capitaux. Selon le Groupe d'étude, "l'objectif de politique générale dans ce secteur critique doit être d'harmoniser ces deux considérations".⁶ En d'autres termes, si la politique consiste à progresser vers plus de compétitivité et plus d'efficacité, il faudra faire des compromis en termes de risques d'insolvabilité. Le même argument a été avancé par le directeur des enquêtes et recherches, nommé en vertu de la **Loi relative aux enquêtes sur les coalitions**, dans un discours qu'il a récemment prononcé: "Il est vrai que dans le cas des institutions financières, il y a un compromis inhérent entre l'efficacité d'une part et la solvabilité des institutions et la stabilité du système d'autre part." (Hunter, 1985, p. 2).

En second lieu, le **Livre vert** reconnaît nettement que l'existence de changements technologiques, économiques et de réglementation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada, exigera des changements dans la réglementation des institutions financières par le gouvernement fédéral. La différence entre les fonctions dans ce qui était autrefois un secteur (les services financiers) fortement compartimenté s'est estompée. Le secteur est en proie à une nouvelle technologie, à de nouveaux instruments, à de nouveaux services, à de nouvelles méthodes de marketing. La concurrence augmente tant au sein de chaque pilier qu'entre les piliers. Chacun, ou presque, a reconnu les restrictions de l'approche existante vis-à-vis de la réglementation, approche qui repose sur les institutions.

Cadillac Fairview reconnaît, avec le **Livre vert**, que "dans un monde financier en évolution rapide, la politique réglementaire doit éviter autant que possible d'imposer une structure préétablie au système financier" et "qu'il faut laisser le marché jouer le rôle important qui doit être le sien dans le modelage du système financier, car c'est ainsi qu'on obtiendra le système financier efficace et dynamique dont notre économie a besoin." Par contre, comme nous le soulignons ci-dessous, la réglementation doit tenir compte

de la réalité de l'économie canadienne. Or, parmi la réalité qu'il faut prendre en considération, il y a le niveau de concentration de pouvoir économique qui existe déjà dans le secteur financier de l'économie. Les conséquences d'une telle concentration dépendent non seulement de tous changements dans les lois et règlements, mais également de la nature de cette concentration et de ses rapports avec le contexte canadien. Si l'on veut que les changements de la politique publique portent leurs fruits, il faut qu'ils soient sensibles à la texture sociale, politique et économique du pays.

En troisième lieu, il faut féliciter le gouvernement pour épouser le principe d'une plus grande souplesse du système institutionnel dans les marchés financiers. Du fait des changements technologiques et économiques, le concept de quatre piliers indépendants est dépassé. Le chevauchement actuel et éventuel entre les institutions financières signifie que la réglementation doit avoir un aspect fonctionnel plutôt qu'un aspect institutionnel, de manière à permettre aux forces du marché de déterminer les services et les prix dans le secteur financier, tout en assurant en même temps la concurrence et la stabilité des marchés. L'objectif général de réduire les barrières à l'entrée et de permettre aux institutions individuelles de coordonner leurs efforts de marketing pour atteindre des économies d'échelle est fortement souhaitable.

En quatrième lieu, le gouvernement est préoccupé à bon droit, comme le sont tous les Canadiens, de la solvabilité des entreprises financières individuelles et de la force et de la stabilité globales du système financier. La viabilité du système financier tout entier exige qu'il soit nettement reconnu par chacun et que, dans chaque cas, les intérêts des créanciers des intermédiaires financiers aient priorité sur les intérêts des fournisseurs de capitaux propres à ces institutions financières. Il faudrait démontrer beaucoup moins de préoccupation envers les actionnaires des entreprises financières (sauf peut-être l'exploitation des actionnaires minoritaires par la majorité), comme les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, que pour leurs créanciers. En passant, nous trouvons assez surprenant qu'en prévoyant fournir de l'aide à Dome Petroleum le gouvernement fédéral n'ait fait aucun effort pour s'assurer que les actionnaires de la banque soient "pénalisés" pour l'octroi trop généreux de crédit par leur direction à Dome Petroleum. (Voir Foster, 1984.)

Il faut protéger les actionnaires des institutions financières au moyen de contraintes réglementaires ou d'autres formes de mesures gouvernementales, uniquement lorsqu'il n'y a aucun autre moyen de protéger la position des déposants et d'autres créanciers des institutions financières. Du point de vue théorique comme du point de vue pratique, il faut considérer que les capitaux des actionnaires représentent une sorte de "protection" ou la première ligne de défense contre une baisse de valeur de l'actif des institutions financières qui pourrait mettre en danger ses engagements vis-à-vis des déposants et d'autres clients. Nous apprécions que le degré élevé d'endettement des institutions financières signifie que la "protection" de la part des capitaux propres est faible, mais si l'on veut maintenir les signaux appropriés sur le marché, il est crucial que le gouvernement ait une politique visant à renforcer le rôle des actionnaires comme preneurs de risques.

Si le **Livre vert** traite d'un certain nombre de questions, il en néglige d'autres. Par exemple, il ne reconnaît pas le pouvoir économique et potentiellement politique qui découle du contrôle d'importants réservoirs d'actif financier et du niveau extraordinaire de concentration de l'activité économique et de la prise de décision qui existe à la fois au niveau de l'industrie et au niveau de l'économie dans son ensemble. Le **Livre vert** n'envisage pas les possibilités de combiner la concentration dans le secteur "tangibile" de l'économie avec celle du secteur financier par le biais des sociétés de portefeuille financières envisagées et par le biais de liens moins formels au sein de "sphères d'influence" souples mais néanmoins réelles. Envisager l'économie en faisant abstraction des considérations liées à l'exercice du pouvoir n'a pas de sens et fait fi de la réalité.

En dépit des réglementations proposées visant à contrôler ou empêcher les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, les changements envisagés dans le **Livre vert** faciliteraient des niveaux de concentration de propriété et de contrôle effectif encore plus élevés sur l'activité économique des sociétés par le biais de liens de propriété entre le secteur tangible et le secteur financier. Nous remarquons que les contrôles traditionnels de la propriété de capitaux propres importants dans les sociétés immobilières par les entreprises financières (banques, sociétés de fiducie, compagnies d'assurance) demeurerait intacts. Par conséquent, le problème semble être celui de la concentration accrue du pouvoir résultant du contrôle exercé par des intérêts industriels sur un certain nombre d'institutions financières au moyen des sociétés de portefeuille financières envisagées. Il est possible qu'une société non financière qui contrôle une société de portefeuille financière, ou qui a avec elle une participation majoritaire commune qui, à son tour, contrôle une société de fiducie, une compagnie d'assurance et une banque de l'Annexe C, puisse utiliser ses liens de propriété pour coordonner la politique de ces institutions financières, de manière à contrôler effectivement d'autres entreprises tangibles, c'est-à-dire non financières, ou à avoir sur elles une influence défavorable. Comme nous l'avons remarqué au début, les liens de propriété entre le côté "tangibile" de l'économie et le côté financier ont commencé.

Les changements apportés à une politique publique importante, telle que la réglementation fédérale des institutions financières, doivent tenir compte du fait qu'elle est interdépendante d'autres politiques importantes. Dans le cas du **Livre vert**, nous nous demandons si la réforme de la réglementation des institutions financières, qui a la possibilité de promouvoir "la concurrence, l'innovation et l'efficacité" et "d'élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises", ne pourrait également aboutir:

- à une concentration encore plus grande du pouvoir économique au Canada par l'intermédiaire de liens de propriété entre les entreprises financières et non financières;
- à des fusions des concurrents actuels ou possibles sur les marchés financiers, étant donné que les dispositions de la **Loi relative aux enquêtes sur les coalitions** en matière de fusions ne sont plus applicables depuis la décision de la Cour suprême du Canada dans la cause **Irving** en 1976 (voir Reschenthaler et Stanbury, 1977, et Cairns, 1981);
- à un conflit constitutionnel amer avec les gouvernements provinciaux qui peuvent considérer la mise en oeuvre du **Livre vert** comme une "tentative

de s'accaparer du pouvoir", ce qui menacerait leur compétence actuelle dans le secteur des institutions financières à charte provinciale;⁵

- à des établissements de dépôt moins solvables; et
- à la protection continue des institutions financières nationales contre la concurrence étrangère. (Remarquons que le **Livre vert** n'offre pas davantage de possibilités aux capitaux étrangers de s'acheminer et de livrer concurrence sur les marchés financiers canadiens, en dépit du fait que "des investisseurs étrangers autres que des banques seraient libres de mettre en place un nouveau groupe d'institutions financières coiffé par une société de portefeuille qu'ils contrôlèrent. Toutefois, comme les banques de l'Annexe C seraient soumises aux mêmes restrictions que les banques de l'Annexe A en matière de propriétés étrangères, elles ne pourraient faire partie d'une société de portefeuille possédée ou contrôlée par des non-résidents".)

4. Concentration du pouvoir économique au Canada

Dans cette section, nous passons en revue un certain nombre d'estimations de macro-concentration dans l'économie canadienne. Notre enquête n'a pas pour but d'être exhaustive, mais nous nous sommes efforcés de présenter suffisamment de détails pour appuyer et justifier notre préoccupation à l'égard de cette question. Les données se heurtent à des restrictions, car il n'est pas toujours possible de distinguer la concentration du côté financier de celle du côté tangible. Elles ne nous permettent pas non plus d'extraire la composante non canadienne de l'actif et les activités des groupes internes, par exemple, Cemp/Seagram, Genstar, Olympia & York, Weston. D'autre part, les données brutes ne révèlent pas la concentration du pouvoir qu'un examen minutieux d'autres rapports personnels ou de société pourrait indiquer.

4.1 Hunter (1985)

Le directeur des enquêtes et recherches, M. Lawson A. W. Hunter, fournit des estimations sur la concentration de ce qu'il appelle les "conglomérats à l'échelon de l'économie" (en général, les entreprises non financières) et des conglomérats financiers au Canada.

(a) Conglomérats à l'échelon de l'économie

M. Hunter a examiné l'importance relative de 15 groupes de sociétés qui répondaient aux critères suivants: valeur comptable d'actif supérieure à \$1 milliard à la fin de 1983; exploitations portant sur trois catégories ou plus de la classification des activités économiques à 2 chiffres; et des sociétés ouvertes où le contrôle effectif est considéré comme étant au Canada. Sa liste comprenait les groupes de sociétés suivants:

- | | |
|---------------------------|--|
| • Belzberg/First City | • Hiram Walker |
| • Entreprises Bell Canada | • Imasco (anciennement sous contrôle étranger) |
| • Black/Ravelston | • Nova/Husky |
| • Cemp/Seagram | • Reichmann/Olympia & York |
| • Canadien Pacifique Ltée | • Southern/Atco |
| • Desmarais/Power | • Thomson/Hudson's Bay |
| • Edper/Brascan | • Weston/Loblaws |
| • Genstar | |

L'actif total de ces 15 groupes de sociétés s'élevait à \$130 milliards en 1983. Les données de Statistique Canada (1984) indiquent que la valeur de l'actif de toutes les sociétés non financières en 1981 s'élevait à \$537 milliards. Si nous augmentons ce chiffre de 15 pour cent pour refléter la croissance estimée sur la période de 1981 à 1983, le total en 1983 serait de \$618 milliards. Par conséquent, nous estimons que les 15 groupes de sociétés les plus importants représentent environ 21 pour cent de l'actif de toutes les sociétés non financières au Canada.⁸

M. Hunter (1985, p. 13) estime qu'entre 1980 et 1983 l'actif de ces 15 groupes s'est accru de \$60 milliards, "montant comparable en importance à l'accroissement des dépenses totales effectuées par les Canadiens en biens et services sur la même période de trois ans".⁹ Environ un quart de cette augmentation de l'actif était attribuable à des acquisitions.¹⁰

(b) Conglomérats financiers

M. Hunter (1985) a mesuré la concentration des sept conglomérats financiers suivants parmi les plus importants:

- Crownx
- E-L Financial
- First City
- Investors
- Laurentienne
- Traders
- Trilon

Ils ont été choisis en fonction de trois critères: leur actif dépassait \$3 milliards en 1983; ils sont sous contrôle canadien; leur bilan est dominé par des actifs financiers.

Ces sept sociétés avaient un intérêt majoritaire dans des sociétés dont l'actif s'est accru de \$21 milliards en 1978 à \$31 milliards en 1980 pour atteindre environ \$48 milliards en 1983. Hunter (1985) déclare qu'à partir de 1983, l'actif de ces groupes financiers s'élevait seulement à environ 7 pour cent de l'actif total du secteur financier. Il faut noter, cependant, que leur actif ne comprenait pas l'actif géré en vertu d'accords de succession, de fiducie et de mandat (S,F&M). Ces derniers s'élevaient à \$101 milliards à la fin de 1983 pour toutes les sociétés de fiducie au Canada.

M. Hunter (1985, p. 13) estime que l'actif des sept groupes financiers s'est accru de 50 pour cent entre 1980 et 1983, comparé à 86 pour cent pour les 15 conglomérats à l'échelon de l'économie. Par comparaison, l'augmentation du PNB (en dollars nominaux) s'est élevée à 36 pour cent. Au cours de la période 1980-1983, les sept groupes financiers se sont reposés plus lourdement sur les fusions pour leur croissance que les 15 conglomérats en grande partie non financiers.

Certains commentaires peuvent être utiles pour comprendre l'analyse de M. Hunter. Premièrement, l'Association des banquiers canadiens (1985, Annexe III) indique que l'actif en dollars canadiens des six banques à charte les plus importantes au 31 décembre 1983 s'élevait à \$184,5 milliards, comparé à l'actif total en monnaie canadienne de toutes les institutions financières de \$524 milliards — ce dernier chiffre comprenant \$101,2 milliards en actif de S,F&M des sociétés de fiducie.¹¹

Par conséquent, si nous prenons les 13 groupes financiers les plus importants (sept de la liste de M. Hunter plus les six grandes banques), nous voyons qu'ils avaient un actif (à la fin de 1983) de \$189,6 milliards. Cela

représente 36 pour cent de la totalité de l'actif des institutions financières. Il faut remarquer toutefois que le numérateur exclut l'actif S,F&M des sept, tandis que le dénominateur comprend \$101,2 milliards de l'actif de S,F&M.

4.2 L'Association des banquiers canadiens (1985)

L'ABC a récemment effectué une analyse de la concentration du secteur financier en vue de dissiper le "mythe" que les banques à charte dominent ce secteur.¹²

Si l'actif en devises étrangères des banques à charte est exclu et que l'actif S,F&M des sociétés de fiducie est inclus, la part des banques de "l'actif global redressé" tombe de 61 pour cent à 40,4 pour cent sur la base de "l'actif global". La part des six grandes banques de cette mesure s'élève à 35,2 pour cent. (En d'autres termes, les six grandes banques représentaient 87 pour cent de l'actif en monnaie canadienne de l'ensemble des 72 banques à charte à la fin de 1983.)

L'ABC (1985, Annexe III) a estimé alors que l'actif total des six plus grandes sociétés de portefeuille financières,¹³ y compris leur actif S,F&M, était de \$141,6 milliards à la fin de 1983. Remarquant que les six grandes banques ont un actif en monnaie canadienne de \$184,5 milliards (31 janvier 1984), l'ABC (1985, p. 21) conclut que "les banques ne démontrent pas une domination excessive du marché". L'analyse de l'ABC est plutôt tendancieuse à au moins un égard important. Elle décrit l'actif de S,F&M comme étant sous le contrôle de la société de fiducie qui l'administre. Cependant, le Conseil économique (1976, p.16) trace une distinction prudente entre les deux fonctions des sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires: celle de fiduciaire et celle d'intermédiaire. Le Conseil remarque que "dans le rôle de l'administration, les sociétés de fiducie n'obtiennent pas la propriété de l'actif sous leur administration; au contraire, elles agissent avec des degrés divers d'autorité à titre de fiduciaire du bien." Si nous supposons que les sociétés de fiducie contrôlent effectivement leur actif S,F&M, les données de l'ABC indiquent alors que les 12 entreprises financières les plus importantes (y compris les six grandes banques) représentent ensemble 62 pour cent de l'actif en dollars canadiens de toutes les institutions financières du pays (à la fin de 1983). Cela semble être un niveau très élevé de concentration de propriété et de contrôle.

4.3 Statistique Canada (1984)

Statistique Canada, en vertu de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, obtient des données sur le niveau à l'échelon de l'économie de la concentration de propriété pour les entreprises non financières les plus importantes. Les données pour 1981 — les dernières disponibles — sont résumées au Tableau 1.

Tableau 1

Part des entreprises non financières les plus importantes au Canada en 1981

Catégorie	25 premières	100 premières	500 premières
Chiffre d'affaires	22,4%	38,1%	53,7%
Actif	32,1%	49,8%	65,6%
Bénéfices	30,2%	50,3%	68,8%
Nombre d'entreprises sous contrôle étranger	9	46	261

Les données révèlent un degré très élevé de concentration parmi les sociétés non financières — le côté "tangibile" de l'économie. Les 100 entreprises les plus importantes représentent 38 pour cent du chiffre d'affaires et 50 pour cent de l'actif et des bénéfices en 1981. Il faut se souvenir que ces listes comprennent les sociétés de la Couronne fédérales et provinciales. Par exemple, celles-ci représentaient 13,6 pour cent du chiffre d'affaires et 27,6 pour cent de l'actif parmi les 100 entreprises non financières les plus importantes. Dès 1984, Stanbury (1985b) montre que parmi les 500 entreprises non financières les plus importantes au Canada, il y avait 42 sociétés de la Couronne fédérales et provinciales.

Pour mettre les sociétés du secteur privé les plus importantes en perspective, il faut se rappeler que les 100 premières entreprises aux É.-U. représentaient 31 pour cent de l'actif de toutes les sociétés non financières (1975),¹⁴ tandis qu'au Canada, le chiffre était de 50 pour cent (1981). M^{me} Diane Francis (1981) remarque que, en 1965, les 25 sociétés non financières les plus importantes contrôlaient 23,8 pour cent de l'actif du secteur privé et 10,4 pour cent du chiffre d'affaires. Par conséquent, les 25 premières sociétés ont augmenté la part de l'actif de toutes les sociétés non financières d'environ 40 pour cent en 16 ans, passant de 23,8 pour cent en 1965 à 32,1 pour cent en 1981. Plus généralement, voir Khemani (1981).

4.4 Hatter (1985)

M. Hatter fournit une autre mesure de la concentration de la propriété des sociétés canadiennes. Il montre que seulement 78 sociétés sur 282 qui composent l'indice composé de la B. de T.¹⁵ sont "largement ouvertes", c.-à-d. que 20 pour cent au maximum des actions ordinaires sont entre les mains d'un particulier, d'une entité ou d'un groupe quelconque. Par contraste, une étude de 1983 de l'indice des 500 de Standard and Poor aux É.-U. a révélé que 85 pour cent des sociétés étaient largement ouvertes (Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, 1983). Environ 112 sociétés sur 282 de l'indice de la B. de T. ont un seul actionnaire qui contrôle 50 pour cent ou plus des actions ordinaires, c.-à-d. le contrôle au sens juridique. Par conséquent, pour 92 sociétés, une seule entité détient entre 20 pour cent et 49,9 pour cent des actions ordinaires.

M. Hatter (1985, p. 59) indique que huit familles (Black, Cemp Bronfmans, Desmarais, Edper Bronfmans, Jackman, Reichmann, Thomson et Weston) et deux conglomérats contrôlés par la direction (Entreprises Bell Canada et Canadien Pacifique) contrôlent ensemble 60 sociétés sur 282 de l'indice des 300 de la B. de T. Cela représente 35,4 pour cent de l'indice.¹⁶

4.5 Conclusion

M^{me} Diane Francis (23 septembre 1984, p. A1), qui est un auteur très prolifique sur les grosses sociétés au Canada, parle en ces termes du problème de la concentration des sociétés:

Le degré de concentration des sociétés est devenu si élevé que certains observateurs considèrent que le Canada s'oriente vers une nouvelle forme de féodalisme économique et politique — une version du XX^e siècle de la domination des familles du Haut Canada pendant les années 1800, lorsque l'Ontario rural était politiquement et financièrement contrôlé par une minorité.

On cite Conrad Black de Argus Corp. en ces termes:

"Le degré de concentration est exceptionnel, même pour les pays de cette envergure. Je pense que c'est quelque chose qu'il faut surveiller, mais je ne pense pas qu'il y ait un danger quelconque de cartels abusifs ou de manoeuvres répréhensibles de la part d'éléments quelconques du groupe."

5. Concept du pouvoir

Le concept du pouvoir est un concept difficile à saisir — il est à la fois complexe et très subjectif. Cependant, ce n'est pas quelque chose d'élusif, de simplement philosophique ou ésotérique. Le pouvoir n'est pas impersonnel (en dépit des apparences); en vérité, l'avantage de qui l'exerce est d'imprimer sa propre individualité sur une certaine facette du monde. Richard Condon a dit que "le pouvoir n'est pas ce qui semble déclencher les événements, mais la voix qui a commandé ces événements".

Qu'entend-on par pouvoir? Tout d'abord, on peut définir le pouvoir comme la capacité de produire des effets voulus sur les autres. Max Weber a dit que le pouvoir est la possibilité d'imposer sa propre volonté au comportement d'autrui, y compris ceux qui sont défavorables ou opposés. On peut aussi considérer le pouvoir comme l'exercice d'une prise de décision discrétionnaire. Par exemple, il y a un contraste évident entre le degré de discrétion dont jouit le directeur d'une entreprise monopolistique et celui de qui dirige une entreprise sur un marché très concurrentiel. Dans ce dernier cas, le directeur n'a pratiquement aucun pouvoir discrétionnaire. S'il ne parvient pas à choisir le niveau optimal de production, son entreprise sera en fin de compte éliminée du secteur. En troisième lieu, le pouvoir réel dans le monde des affaires est la capacité de poursuivre des objectifs non économiques, fût-ce au détriment d'objectifs économiques.

Le pouvoir entraîne toujours la possibilité d'abus ou de corruption. Peut-être les termes les plus célèbres sur ce sujet sont-ils ceux de Lord Acton qui a dit: "Le pouvoir tend à corrompre et le pouvoir absolu corrompt absolument." Ceux qui détiennent le pouvoir sont rarement prêts à l'abandonner. Leur instinct naturel les conduit à accroître ce pouvoir. Un problème crucial pour la politique publique consiste à définir les bases légitimes de la possession et de l'exercice du pouvoir et d'établir les mécanismes qui limiteront les possibilités d'abus.

6. Pouvoir économique et dirigeants

Les hommes d'affaires — quel que soit leur degré de professionnalisme — sont avant tout des êtres humains. Ils ont leur amour-propre; ils ont leurs craintes. Ils désirent être reconnus par leurs pairs et tirent de l'exercice du pouvoir la plus grande partie de leur satisfaction. Cela ne veut pas dire que ce soient des mégalomanes. Loin de là. La plupart estiment probablement en toute sincérité qu'ils exercent le pouvoir uniquement pour atteindre des objectifs largement approuvés, par exemple, une croissance plus rapide ou plus rentable ou pour réduire leurs risques. En outre, certains croient sans aucun doute que, dans une économie de marché, le pouvoir se concentre entre les mains de ceux qui sont les plus à même de l'exercer. D'autres, comme le témoignage devant la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés l'a indiqué, croient qu'ils ont de très grandes responsabilités, mais qu'ils n'ont pas le pouvoir qu'on leur attribue.

Le fait est, cependant, que les cadres possèdent le pouvoir économique à divers degrés. Ce pouvoir découle du pouvoir des entreprises qu'ils contrôlent ou dirigent sur des marchés imparfaitement concurrentiels. Lorsque les forces du marché n'exigent pas la stricte adhésion à la pure maximisation de la richesse, les cadres peuvent exercer un certain degré de discrétion. Cette discrétion servira non seulement à modeler les actes de leur propre entreprise, mais également, par inadvertance ou intentionnellement, à modifier le comportement d'autres entreprises. Les cadres de grosses entreprises peuvent choisir de sacrifier les occasions d'enrichissement des actionnaires pour atteindre d'autres objectifs qui accroissent leur pouvoir réel ou perçu. Galbraith (1983, p. 518) s'est interrogé sur l'opinion traditionnelle que les cadres professionnels essaient de maximiser les bénéfices au nom des propriétaires. Il invoque la métaphore d'un "homme obsédé par le sexe, qui consacre sa vie à accroître les possibilités sexuelles d'autres personnes qui sont pour lui des inconnus". Comment concilier cette contradiction? On le fait souvent en soulignant la croissance et non les profits, parce que la croissance fournit des récompenses plus attrayantes pour les membres du groupe des cadres supérieurs qui dirigent conjointement l'entreprise: accroissement des responsabilités (et du salaire), approbation des pairs, possibilité d'aligner les objectifs de la société avec ses propres objectifs et identification du rôle/des actes de la société.

Les satisfactions personnelles, dont l'une peut être l'exercice du pouvoir, tendent à passer au premier plan dans la hiérarchie de la motivation, après qu'une mesure de sécurité économique a été réalisée. Il est probablement vrai qu'aucun homme d'affaires créatif ne peut être uniquement motivé par des récompenses économiques. Il y a une satisfaction psychologique plus grande à prendre des décisions dans lesquelles la récompense n'est qu'un objectif parmi bien d'autres.

Tandis que la simple théorie de marchés concurrentiels indique que les cadres doivent nécessairement maximiser la richesse des actionnaires, la réalité est un degré divers de pouvoir détenu par les participants aux marchés réels. Une fois que les entreprises évoluent sur des marchés oligopolistiques, plusieurs nouvelles caractéristiques se présentent. Tout d'abord, les cadres ont plus de discrétion dans la prise de décisions quotidiennes, notamment en ce qui concerne les décisions touchant les prix et(ou) la production. En second lieu, le comportement stratégique entre en ligne de compte à cause de l'interdépendance des entreprises au sein de l'industrie. Par exemple, l'expansion agressive de la capacité peut empêcher des concurrents de faire la même chose et, par conséquent, donner à celui qui en a pris l'initiative un avantage énorme sous forme d'une part plus élevée du marché. En troisième lieu, le monde réel est caractérisé par l'incertitude et l'imperfection de l'information. En outre, les coûts des transactions peuvent être considérables. Aussi est-il difficile de définir le comportement qui optimise la richesse des actionnaires.

7. Ramifications d'un degré élevé de concentration du pouvoir économique
L'histoire laisse supposer que les Canadiens ont été remarquablement confiants vis-à-vis des importantes concentrations de pouvoir à la fois au sein du secteur privé et au sein du secteur public. Notre système de gouvernement, le modèle de Westminster, concentre le pouvoir considérable

entre les mains du Cabinet. En vérité, on décrit le Cabinet comme étant une royauté collective périodiquement élue. Les Canadiens n'ont pas établi un système de contrepoids systématique dans la conception de leurs institutions publiques. Ils n'ont jamais cherché à légiférer contre la concentration du pouvoir économique, même s'ils ont cherché à réduire certains de ses abus. En proposant la première **Loi relative aux enquêtes sur les coalitions**, en 1910, Mackenzie King, alors ministre du Travail, a souligné qu'il ne demandait pas au Parlement de légiférer contre "les coalitions ou les fusions en tant que telles", mais plutôt contre "les abus du pouvoir économique". Les entreprises devaient faire l'objet d'enquête lorsqu'il y avait des raisons de croire qu'une coalition avait lieu au détriment abusif du public (Gorecki et Stanbury, 1984, p. 21). En d'autres termes, il n'y avait enquête que lorsque le pouvoir économique avait dégénéré dans un désavantage excessif.

À notre avis, les Canadiens se sont insuffisamment souciés du "mauvais côté" de la concentration du pouvoir économique. Ils semblent s'être préoccupés davantage des avantages putatifs des entreprises à grande échelle, notamment lorsque ces entreprises sont considérées comme nécessaires pour concurrencer leurs rivales sur les marchés internationaux. Ils croient peut-être que si les abus deviennent patents, ils pourront utiliser le processus politique pour que le gouvernement élimine ou contrôle tous effets nuisibles. C'est là faire preuve de candeur.

Quelles sont les conséquences défavorables possibles de fortes doses de pouvoir économique concentrées entre les mains d'une minorité? Tout d'abord, l'essence de l'argumentation de l'économiste contre les entreprises qui exercent le pouvoir sur le marché est le risque d'une mauvaise répartition des ressources qui restreindrait la production et élèverait les prix, par comparaison avec ce qui se passerait dans un climat concurrentiel. Le résultat est un poids mort sur la société. En second lieu, l'exercice du pouvoir du marché peut aboutir à une redistribution du revenu provenant des clients de l'entreprise à ses propriétaires, puisque les premiers paient des prix au-dessus de ceux qui seraient en vigueur s'il y avait concurrence. En troisième lieu, et c'est peut-être là l'issue la moins attrayante, c'est que les entreprises qui exercent le pouvoir sur le marché risquent d'être inefficaces. La plus grande vertu de la concurrence n'est pas d'empêcher les profits abusifs (c.-à-d. ceux au-dessus d'un rendement normal du capital), mais d'empêcher l'inefficacité et le gaspillage. Si les bénéfices abusifs sont un transfert du revenu d'un groupe de la société à un autre, ils ne représentent pas un poids mort (perte de revenu national), comme c'est le cas des coûts qui dépassent le niveau minimal que l'on atteindrait dans un marché fortement concurrentiel.

En quatrième lieu, un niveau élevé de concentration réduit le nombre et la diversité des décideurs dans l'économie. L'essence de marchés fortement concurrentiels est de faciliter la somme la plus forte de prises de décision décentralisées dans l'économie. En conséquence, lorsque des erreurs inévitables sont faites, elles sont faites à une échelle plus petite et elles sont corrigées plus rapidement par les forces du marché. Lorsque le pouvoir économique est concentré, il y a des chances que l'on subisse des erreurs plus importantes, plus graves et plus difficiles à corriger, par exemple, Dome Petroleum. (Voir Foster, 1984.)

En cinquième lieu, les fortes concentrations de pouvoir économique privé peuvent échapper à la surveillance de la réglementation. Cela peut se produire pour plusieurs raisons. La simple envergure et la complexité effarante de certaines agglomérations d'entreprises commerciales peuvent leur permettre d'échapper au contrôle des organismes de réglementation ordinaires. Le pouvoir économique peut souvent se traduire non seulement par l'accès aux décideurs politiques, mais également à une influence réelle sur le moule de la politique publique. À long terme, un accès plus facile signifie une influence plus grande sur la politique.

En sixième lieu, des niveaux élevés de concentration de sociétés peuvent stimuler une plus forte intervention des pouvoirs publics comme moyen de contrepoids. Cela peut prendre la forme de divers types de réglementation ou de la création de sociétés de la Couronne; c'est, par exemple, une des raisons pour lesquelles Pétro-Canada a été fondée pour servir de "fenêtre" sur une industrie pétrolière dominée par une poignée d'entreprises multinationales. Malheureusement, même les meilleurs exemples de réglementation créent une nouvelle série de problèmes dont le plus important a trait à la sensibilité moins grande des entreprises réglementées à l'évolution technologique et économique. Les sociétés de la Couronne, comme nous le savons, peuvent être symboliquement importantes et être aptes à prendre en main certaines tâches politiques pour un gouvernement quelconque, mais elles sont rarement très efficaces en tant que véhicules servant de contrepoids aux concentrations de pouvoir privé. Dans le cas de Pétro-Canada, par exemple, cette société commence à agir de plus en plus comme un grosse société entre les mains des É.-U.¹⁷

8. Argument principal

Il y a un degré de concentration de modéré à élevé dans les marchés financiers individuels au Canada. En outre, par le biais de la propriété de plusieurs entreprises financières, quelques groupes détiennent le contrôle effectif sur de larges réservoirs d'actifs financiers, si bien que la concentration au sein du secteur financier est très considérable.

Le Livre vert (p. 50) fait remarquer que l'accroissement de la taille des entreprises, par rapport à celle de leurs concurrents, s'est fait sous forme de fusions et prises de contrôle. Nous ne sommes pas aussi optimistes que le rédacteur de ce Livre, qui pense que le pouvoir discrétionnaire continu du Ministre sur le transfert du contrôle d'une institution financière sera suffisant à l'avenir, même si cela n'a pas été le cas dans le passé. De plus, nous ne voyons aucune raison pour laquelle les fusions d'institutions financières ne seraient pas assujetties aux mêmes critères que les entreprises non financières en vertu d'une **Loi relative aux enquêtes sur les coalitions** beaucoup plus rigoureuse.¹⁸

Les politiques envisagées dans le Livre vert par le biais du recours aux sociétés de portefeuille financières permettront l'apparition de grands conglomerats financiers, par exemple, le même actionnaire pourra posséder des compagnies d'assurance (IARD, vie et maladie), des sociétés de fiducie, des sociétés de prêts hypothécaires et une banque de l'Annexe C. Qui plus est, les sociétés nationales non financières déjà existantes pourront contrôler les sociétés de portefeuille financières ou avoir un contrôle commun avec elles. En conséquence, même si nous supposons que les contrôles des transactions intéressées et des conflits d'intérêts seront pleinement efficaces

(et cela est douteux), la voie est libre pour voir l'intégration/l'affiliation d'institutions financières et d'entreprises non financières dirigées par un groupe commun de propriétaires, peut-être même un seul individu. En l'absence de tout contrôle sur la propriété des conglomérats (sauf peut-être des principales banques à charte), on conçoit que d'ici une dizaine d'années, les secteurs financiers comme les secteurs non financiers seront dominés par moins d'une douzaine de groupes très importants qui engloberont les deux secteurs, comme c'est le cas au Japon.¹⁹ Ces groupes pourraient détenir un pouvoir économique énorme. La préoccupation en matière d'ordre public n'est pas simplement la crainte qu'un tel pouvoir rapporte des profits abusifs, **mais plutôt que ces groupes important aient la capacité de gagner un niveau acceptable de profits (p. ex. suffisants pour empêcher une prise de contrôle) et pour utiliser leur pouvoir afin d'atteindre des objectifs autres que l'enrichissement des actionnaires.** Ce pouvoir pourrait servir à modifier involontairement le comportement d'autres entreprises, par exemple:

- en faisant progresser les intérêts de certains clients ou de certains fournisseurs au détriment d'autres;
- en sapant la position des concurrents de manière incompatible avec l'optimisation de la richesse de ses propres actionnaires;
- en fournissant des récompenses excessives, pécuniaires ou non, à la coterie de la haute direction qui contrôle effectivement la société; ou
- en utilisant le pouvoir économique pour influencer la politique publique par l'intermédiaire du processus politique, p. ex., en dépensant des fonds pour les groupes de pression, pour la publicité tendancieuse, les relations publiques, les contributions à des campagnes électorales et l'aptitude à modifier les décisions de la société.

La concentration des sociétés dans le cas des institutions financières a peut-être des ramifications plus grandes que dans le secteur non financier ou le secteur "tangible" de l'économie, à cause des caractéristiques particulières de l'argent et de l'actif quasi monétaire qui s'y rattache.

Tout d'abord, l'argent est le moyen d'échange principal et le plus liquide de tous les actifs. C'est un bien fongible et plus facilement convertible en d'autres éléments d'actif financier et tangible que l'inverse. Cela veut dire qu'une institution financière ou quelqu'un qui peut l'influencer est capable d'exercer son pouvoir discrétionnaire (en d'autres termes, il a un certain degré de pouvoir économique). Il est apte à avoir un impact quasi immédiat sur d'autres entreprises financières ou non financières; en transférant des fonds dans une entreprise ou en en retirant; en demandant le remboursement d'un emprunt; en ne renouvelant pas un emprunt — même si la solidité économique de l'emprunteur n'a pas varié; en accordant ou en retirant des garanties financières; ou en acquérant les créances de tiers, par exemple, en achetant des actions, des débetures, des portefeuilles d'emprunt, des hypothèques; en remboursant ceux qui sont de ses amis et en punissant ceux qui sont dans l'autre camp. La rapidité avec laquelle on peut agir en ce qui concerne un grand nombre d'actifs financiers représente plus qu'une différence de degré, par comparaison avec les actifs, surtout les biens en immobilisations, des entreprises non financières.

En second lieu, les mesures prises par les institutions financières à l'égard des clients actuels ou éventuels non financiers peuvent, selon une opinion répandue, avoir davantage une "connotation d'information" que d'autres types de transactions interentreprises. Pourquoi? Cela s'explique en partie à cause des rapports asymétriques entre les institutions financières et leurs clients non financiers. En général, au Canada, les entreprises non financières n'ont que quelques entreprises financières particulières qui desservent leurs besoins au sein de chacun des divers sous-marchés des services financiers, p. ex., les services d'assurance, de banque, de fiducie, de prêts hypothécaires, de courtage en valeurs mobilières, etc. En général, la bienveillance de l'institution est plus importante pour l'acheteur de ces services (l'entreprise non financière) que ne l'est la bienveillance du client vis-à-vis de l'institution financière.

En troisième lieu, et surtout, nous devons considérer la raison d'être fondamentale de l'existence d'intermédiaires financiers comme les banques. Celles-ci prospèrent parce qu'elles ont une aptitude plus grande à surveiller le comportement d'entités spécifiques tangibles que les particuliers sur le marché. Par conséquent, elles émettent leurs propres titres au lieu que chaque entité tangible soit obligée de le faire. En se spécialisant dans l'acquisition de la connaissance des activités d'un nombre choisi d'entreprises tangibles et en surveillant de près leur comportement, les intermédiaires financiers sont mieux à même de parer aux risques des prêts que "le marché" ne pourrait le faire en essayant de juger chaque entreprise tangible quand celle-ci désire émettre ses propres titres de créance (passif à court ou à moyen terme). En fait, les dépositaires peuvent avoir davantage de confiance dans l'intermédiaire que dans les entreprises tangibles avec lesquelles ils traitent.

Les intermédiaires financiers qui accordent du crédit aux entreprises non financières reçoivent nécessairement une foule de renseignements confidentiels sur leurs clients. Lorsque le client concentre son entreprise auprès d'un seul vendeur de services financiers particuliers, il s'expose au comportement discrétionnaire de cette entreprise. Étant donné les relations normalement étroites entre emprunteur et prêteur, lorsqu'un prêteur décide de bouleverser ces rapports (p. ex., en refusant de renouveler un emprunt sans motif ou d'accorder du crédit dans les mêmes circonstances qu'il le faisait dans le passé), les autres entreprises peuvent interpréter la décision de l'institution financière, qui est censée être basée sur des "renseignements d'initiés", comme contenant des renseignements défavorables, p. ex., le prêteur a perdu confiance dans l'emprunteur. Comme le crédit est fortement lié à la réputation, le refus de l'institution financière de renouveler un emprunt peut infliger des pertes considérables à l'ancien client. Même s'il n'y a absolument rien de défavorable, les gens dont l'opinion compte, notamment ceux qui appartiennent aux autres institutions financières, peuvent modifier leur comportement envers l'entreprise que l'institution financière a "lâchée".

C'est là l'occasion de s'interroger sur les effets du comportement d'une institution financière qui s'engage dans une tactique strictement inspirée par le pouvoir. Nous laissons entendre que le pouvoir réel est l'aptitude à ne pas tenir compte des conséquences d'imposer sa propre volonté à autrui. Prenons le cas d'une grande institution financière qui, pour des raisons de

malveillance, demande le remboursement de prêts d'un client important, autrefois fiable. Tout d'abord, le client subira un certain nombre de préjudices. Il lui faudra d'abord se mettre à la recherche d'un nouveau prêteur, prêt à consentir un emprunt semblable et, par conséquent, à engager des frais considérables pour cette opération. Il lui faudra liquider à perte d'autres éléments d'actif pour couvrir les emprunts dont le remboursement lui a été demandé. Le client emprunteur devient un individu qui est "marqué", car son principal créancier vient d'indiquer à la communauté financière et aux concurrents du client que quelque chose ne tourne pas rond, qu'il y a quelque chose de louche. Par conséquent, la réputation de l'emprunteur diminue, la confiance en lui risque d'être minée de même que la confiance dans son aptitude à respecter ses autres engagements. En second lieu, tout nouveau prêteur doit engager des frais en vue d'acquérir les connaissances spécialisées nécessaires pour accorder du crédit sur une grande échelle.

En troisième lieu, l'institution qui a demandé le remboursement du prêt est également touchée. Elle perdra un client important et apparemment avantageux. Elle devra engager des frais supplémentaires d'exploitation pour attirer de nouveaux clients et acquérir des connaissances sur leur entreprise de façon à pouvoir les évaluer comme risques de crédit. Le prêteur peut subir aussi une certaine perte de réputation s'il est exposé trop souvent aux caprices de ses dirigeants. On peut considérer qu'il se comporte d'une manière capricieuse pour des raisons de malveillance ou d'amour-propre, plutôt que pour des raisons inspirées du souci de bonne gestion.

9. Distinction de la propriété entre les entreprises financières et non financières

Quelle a été la base de la distinction de la propriété entre les institutions financières et les entreprises financières? Selon le Conseil économique du Canada (1976, p. 54), "cette base peut être justifiée pour la raison qu'il peut être nécessaire de réglementer les catégories d'actif qui peuvent être combinées avec les catégories de passif qui servent de moyens de paiement ou qui sont facilement convertibles sur demande." Et le Conseil de continuer: "Si les institutions de dépôt pouvaient exploiter leurs affaires sans contraintes dans le secteur tangible de l'économie, le risque de leur portefeuille serait considérablement modifié." Le problème le plus évident se présente lorsqu'une institution financière est à la fois un créancier important de ladite entreprise tangible et a des capitaux propres dans cette entreprise. Si l'institution financière se soucie surtout de protéger ses prêts, elle peut mettre en péril la valeur de ses capitaux propres. Par conséquent, l'institution financière a un conflit d'intérêts interne, quand elle a à la fois un intérêt de créancier et de propriétaire dans une entreprise non financière.

Le Conseil économique (1976, p. 54) fait remarquer qu'"un grand nombre de gens considèrent la simple envergure des grandes banques comme une raison importante d'établir une distinction entre le secteur financier et le secteur non financier." Selon le Conseil, "si les activités des institutions de dépôt dans un marché donné sont maintenant assujetties aux lois sur la concurrence, l'accumulation globale de pouvoir sur un grand nombre de marchés est une question distincte." En vérité, elle l'est. Mais ce n'est pas une question à laquelle on s'est attaqué dans les récentes propositions visant à modifier la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Comme Stanbury

(1985a, p. 14) le fait remarquer dans le projet de loi C-29, le dernier des nombreux efforts infructueux déployés pour modifier les lois sur les fusions au Canada, "l'article proposé ne pouvait pas traiter des fusions de conglomerats, même si ces derniers constituent une fraction importante de toutes les fusions au Canada ces dernières années." Et de poursuivre, "Cependant, la macro-concentration est déjà plus élevée au Canada que dans pratiquement tout autre économie occidentale." Enfin, il pose la question décisive: "Faut-il apporter des restrictions à la concentration du pouvoir économique entre les mains d'une minorité, lorsque rien ne prouve qu'elle améliore l'efficacité?"

Si manifestement les conglomerats ne sont pas plus efficaces que les non-conglomerats, et étant donné le fait qu'ils aboutissent à un niveau plus élevé de macro-concentration que ce ne serait le cas s'ils n'existaient pas, pourquoi nos dirigeants ne feraient-ils pas preuve de plus de circonspection à leur égard? En d'autres termes, les conglomerats ne permettent pas de retirer des avantages sur le plan de l'efficacité, mais ils sont susceptibles d'avoir au moins certaines conséquences défavorables sur le plan économique ou sur le plan politique.

Supposons que l'on permette à la macro-concentration d'augmenter et que les entreprises non financières puissent acquérir le contrôle de groupes très importants d'institutions financières, puis que d'ici une dizaine d'années, on ait suffisamment de preuves que cette macro-concentration a causé des préjudices pour justifier l'intervention du Parlement. Le Parlement aura-t-il alors la volonté ou la capacité de forcer le démantèlement de ces méga-groupes? On peut facilement imaginer la pression qui serait exercée pour que les choses demeurent intactes, à l'exception peut-être d'un geste symbolique pour rassurer l'opinion publique en émoi. Le problème qui se présente lorsqu'on "expérimente" avec des degrés encore plus élevés de concentration, c'est qu'il s'agit d'un processus irréversible. Une fois que la pâte dentifrice est sortie du tube, on ne peut pas la rentrer à nouveau. Ne serait-il pas plus prudent de restreindre la croissance de cette forme de structure des sociétés? En concentrant davantage le contrôle des entreprises, les conglomerats risquent d'avoir un impact plus grand sur la politique du gouvernement. Un vaste conglomerat est certainement susceptible d'avoir des points de contact avec les pouvoirs publics à plus d'égards qu'une entreprise géante dont les activités sont concentrées dans un seul secteur.

Nous croyons que la plupart des gens ne regardent qu'un seul aspect de l'intégration possible des entreprises financières et non financières. Comme le Conseil économique, ils se polarisent sur les conséquences probables de la possession par des institutions financières de titres de participation (en dehors des placements de portefeuille purs et simples) dans des entreprises non financières. Même le directeur des enquêtes et recherches a axé ses efforts sur cette question et sur celle de la formation des conglomerats au sein du secteur financier (Hunter, 1985). Les gens ne se soucient guère de l'entreprise financière qui passe sous le contrôle d'un groupe d'industriels ou qui partage le contrôle commun avec lui. L'une des préoccupations parmi beaucoup d'autres est que le groupe soit forcé de recourir aux ressources d'une filiale financière pour appuyer d'autres entreprises qui ne sont pas prospères, ce qui menacerait la stabilité du système financier.

Mais il y a certainement un autre aspect, tout aussi important: les conséquences, du point de vue de la concentration du pouvoir économique, de l'acquisition par des entreprises industrielles du contrôle d'institutions financières individuelles (à l'exclusion des banques de l'Annexe A) ou de sociétés de portefeuille financières ou d'un contrôle commun avec elles. Évidemment, l'étude fouillée des règles visant à limiter les transactions intéressées laisse entendre que les auteurs du *Livre vert* sont sensibles à certaines facettes du problème créé par les entreprises tangibles qui possèdent ou contrôlent des institutions financières. On semble se préoccuper assez peu des risques d'une macro-concentration encore plus élevée qui surplomberait à la fois le secteur financier et le secteur non financier.²⁰ Cependant, la forme de la réalité à venir a déjà commencé à voir le jour. La politique publique ne doit pas faciliter l'augmentation de la concentration de la propriété des institutions financières ou de la tendance à l'unification du contrôle des entreprises financières et industrielles.

Nous concluons en citant les termes de M. le juge Wyzanski de la cour fédérale des É.-U.:

"Les concentrations de pouvoir, quels que soient les avantages qu'elles aient pu avoir ou qu'elles semblent posséder, sont intrinsèquement dangereuses. Leur bon comportement dans le passé risque de changer et, si des mains présomptueuses venaient à s'emparer de leur force, il n'y aurait plus de contrepois provenant de forces égales sur le marché industriel . . . La dispersion du pouvoir économique privé est par conséquent l'un des moyens de préserver le système de l'entreprise privée."²¹

NOTES

1. Si l'on se réfère seulement à la propriété nationale, on peut dire que depuis 1967, aucune personne ou association de personnes ne peut posséder plus de 10 pour cent d'une banque à charte de l'Annexe A. Les banques de l'Annexe B, qui sont des filiales de banques entre les mains d'étrangers, peuvent être des sociétés fermées. Cependant, il n'y a pas de restrictions imposées à une entreprise non financière qui contrôle une société de fiducie, de prêts hypothécaires ou d'assurance-vie constituée à l'échelon fédéral ou provincial. On a proposé d'imposer certaines restrictions au moment de la révision de la loi fédérale sur les sociétés de fiducie. Le défaut de restreindre les liens de propriété entre les entreprises non financières et les institutions financières a entraîné l'augmentation de tels liens. Le **Livre vert** (p. 90) déclare: "Alors que, en 1978 encore, au moins trois grandes sociétés de fiducie avaient un capital largement dispersé, il n'y en a maintenant plus une seule qui soit clairement dans cette situation; de plus, selon certains, la faillite de plusieurs sociétés de fiducie s'explique par des opérations comportant un lien de dépendance, c'est-à-dire des transactions intéressées."
2. Le **Livre vert** indique que les sociétés non financières seraient assujetties à un plafond de 10 pour cent chacune des actions d'une banque de l'Annexe C. Cependant, des intérêts non financiers pourraient posséder la société de portefeuille financière qui détenait plus de la moitié des actions de la banque de l'Annexe C.
3. Voir, par exemple, la propriété de la Corporation financière Trilon, détenue par Brascan, Trilon détenant elle-même le contrôle de la London Life et de Trustco Royal; voir aussi la propriété de la Corporation Financière Power, détenue par Power Corporation, la Corporation Financière Power détenant elle-même Montréal Trust, la Great-West et le Groupe Investors.
4. Selon la citation dans Francis (23 septembre 1984). Plus généralement, voir Lilley (1981).
5. Voir **Financial Post** 500, été 1985, p. 82.
6. Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario (1984, p. 15).
7. Un reportage récent du **Financial Post** indique que "certaines provinces considèrent les propositions comme un moyen pur et simple pour le gouvernement fédéral d'accaparer le pouvoir des provinces, et l'une d'elles, le Québec, a menacé la semaine dernière de recourir aux tribunaux." Voir Gherson (1985, p. 1).
8. Remarquer que M. Hunter (1985) n'a pas relié les deux séries de données.
9. Il semble que M. Hunter entende que l'augmentation absolue du PNB, plutôt que l'augmentation en pourcentage du PNB en dollars nominaux, était de 36 pour cent.
10. Le Bureau de la politique de concurrence a étudié la croissance des huit plus importants conglomérats canadiens entre 1975 et 1980. Les huit

comprenaient les groupes suivants: Argus, Canadien Pacifique, Cemp, Edper, Olympia & York, Power, Thomson et Weston. La valeur comptable de l'actif des huit a passé de \$25 milliards en 1975 à \$52 milliards en 1980. Environ 40 pour cent de leur croissance était due à des prises de contrôle. En 1981, "ces huit entreprises à elles seules ont effectué des prises de contrôle qui représentaient deux fois la valeur de toute l'activité de contrôle au cours des cinq années précédentes, selon l'étude", (McQuaig, 1984).

11. Les données principales de l'ABC (1985) sont les suivantes: 31 déc
1983

• "Actif global" de toutes les institutions financières (y compris l'actif étranger des banques et l'actif S,F&M des sociétés de fiducie)	\$704,3
• "Actif global redressé" (c.-à-d. à l'exclusion de l'actif étranger des banques) de toutes les institutions financières	\$524,0
• Actif des banques en monnaie canadienne	\$211,9
• Actif actuel en monnaie canadienne des six plus grandes banques	\$184,5
• Actif sous contrôle des six sociétés de portefeuille financières les plus importantes (y compris S,F&M)	\$141,6
• Actif S,F&M des sociétés de fiducie	\$101,2

12. L'ABC remarque que, sur la base de "l'actif global", elles représentent 61 pour cent des \$603 milliards d'actif du secteur financier. (Ce chiffre ne comprend pas environ \$101,2 milliards d'actif de S,F&M détenus par les sociétés de fiducie.) Par comparaison, toutes les compagnies d'assurance-vie représentent 11,8 pour cent et toutes les sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires (à l'exclusion de l'actif S,F&M) représentent 8,7 pour cent de l'actif global du secteur financier.

	en milliards		en milliards
13. Corporation financière Trilon	\$48,8	Groupe Desjardins	\$17,8
Corporation Financière Power	29,6	Groupe financier Genstar	15,6
E. L. Financial	21,4	Groupe de la Laurentienne	8,4

14. Ce chiffre est de M^{me} Francis (1981, p. 56).
15. L'indice de la B. de T. comprend 300 actions ordinaires, mais seulement 282 sociétés, car 18 sociétés ont deux catégories d'actions ordinaires dans l'index. M. Hatter (1985) remarque que 14 actions sur 78 de sociétés ouvertes, ou bien n'ont pas de droit de vote, ou ont des droits de vote subordonnés.
16. Voir aussi Westell (1984).
17. Voir, par exemple, les derniers efforts de Pétro-Canada pour acquérir le système de distribution au détail et certaines des réserves des régions pionnières de Gulf Canada. Voir Bruce Little, "Ottawa appuie Pétro-Canada dans son offre publique d'achat de Gulf", *Globe & Mail*, 13 juillet 1985, p. B1; et Dunnery Best, "Pétro-Canada peut être le gagnant de l'affaire Gulf", *Financial Post*, 29 juin 1985, pp. 1-2.
18. La politique canadienne en matière de concurrence doit depuis longtemps faire l'objet d'une refonte sérieuse qui rendrait la loi plus rigoureuse. Quant aux dernières propositions de politique, voir le

ministre de la Consommation et des Corporations, "Réforme de la politique en matière de concurrence au Canada: document de consultation" (Ottawa: DCCA, mars 1985). Voir aussi Stanbury (1985a).

- 19. Voir Caves et Uekusa (1976). L'autre exemple international est celui des grandes banques de la République fédérale allemande qui possèdent d'importants capitaux de participation dans de grandes entreprises non financières.
- 20. Si nous devons accepter le risque de niveaux élevés de concentration dans le secteur financier et dans des industries individuelles non financières, afin de pouvoir soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux où nos concurrents étrangers peuvent se prévaloir de vastes marchés nationaux, marchés propices à l'économie d'échelle et à l'innovation technologique, nous ne devrions certainement pas encourager la concentration du pouvoir, avec les conséquences qui risquent d'en découler, par le biais de la concentration des conglomérats et de la propriété et du contrôle unifiés des entreprises financières et non financières.
- 21. Comme cela est cité dans Hutchison (5 décembre 1980).

RÉFÉRENCES

- Cairns, James P. (1981). "Merger Policy in Canada and the Supreme Court's Decision in K.S. Irving Ltd", *Alberta Law Review*, Vol. 19 (2), pp. 303-322.
- Association des banquiers canadiens (1985). **Concentration du pouvoir dans le secteur des services financiers**, (Toronto: ABC, mars).
- Caves, Richard E. & Masu Uekusa (1976). **Industrial Organization in Japan**, (Washington, D.C. Brookings Institution).
- Conseil économique du Canada (1976). **Efficiencia et réglementation: étude des institutions de dépôt**, (Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services Canada).
- Foster, Peter (1984). **Other People's Money: The Banks, the Government and Dome**, (Toronto: Totem Books).
- Francis, Diane (1981). "Swallowed Alive", *Canadian Business*, juillet, pp. 56-60.
- Francis, Diane (1984). "Is Canada Heading for a New Feudalism?", *Toronto Sunday Star*, 23 septembre, pp. A1, A8.
- Francis, Diane (1984). "Where Will It All End?", *Toronto Star*, 11 novembre, p. B1.
- Galbraith, J.K. (1983). **The Anatomy of Power**, (Boston: Houghton Mifflin).
- Gherson, Giles (1985). "Financial reforms risk getting bogged down", *Financial Post*, 20 juillet 1985, pp. 1, 4.
- Gorecki, P.K. et W.T. Stanbury (1984). **The Objectives of Canadian Competition Policy, 1888-1983**, (Montréal: Institut de recherches politiques).
- Hatter, David (1985). "Charmed Circle Still Firmly in Control", *Financial Post* 500, été, pp. 58-61.
- Hunter, Lawson A.W. (1985). "Notes for an Address to the Conference on the Changing Regulatory Environment for Canadian Financial Institutions", (Toronto: Faculté de Droit, Université de Toronto, 23 mai, miméo). (Pour un sommaire, voir le *Toronto Star* du 24 juin 1984, p. B10.)
- Hutchison, George (1980). "Conglomerate ability to resist government growing", *London Free Press*, 5 décembre, p. A7.
- Khemani, R.S. (1981). "Recent Changes in Aggregate and Industrial Concentration Levels in Canada", (Ottawa: Bureau de la politique de concurrence, juin, miméo).
- Lilley, Wayne (1981). "The Bronfmans' sharpest shooter", *Canadian Business*, Vol. 54 (12), décembre, pp. 32-36, 132, 136-139.
- McQuaig, Linda (1984). "Corporate Mergers Increasing in Canada", *Globe & Mail*, 5 mai, p. 14.
- Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (1983). **Report of the Securities Industry Committee on Take-Over Bids**, (Toronto: OSC, novembre).

Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario (1984). Rapport intérimaire, (Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, décembre).

Reschenthaler, G.B. et W.T. Stanbury (1977). "Benign Monopoly: Canadian Merger Policy and the K.C. Irving Case", *Canadian Business Law Journal*, Vol. 2 (2), pp. 135-168.

Spence, Richard (1985). "Canada's Business Elite", *Financial Times of Canada*, 28 janvier, pp. 1-28-29.

Stanbury, W.T. (1985a). "Half a Loaf: Bill C-29, Proposed Amendments to the Combines Investigation Act", *Canadian Business Law Journal*, Vol. 10 (1), pp. 1-34.

Stanbury, W.T. (1985b). "Privatizing Leviathan: The Scope and Growth of Government and the Opportunities for Privatization", (Notes for a Speech to the Conference Implementing Privatization, Ottawa, 25 et 26 juin, mimeo).

Statistique Canada (1984). Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, Rapport pour 1981, Partie I Corporations, (Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services Canada, mars).

Westell, Dan (1984). "Big Chunk of Business in Hands of a Few", *Globe & Mail*, 25 août, p. B1.

APPENDICE "FNCE-75"

DOCUMENT CONCERNANT

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES:PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

PRÉSENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Septembre 1985

HISTORIQUE DU GROUPE INVESTORS

Les origines du groupe Investors remontent à la création de l'Investors Syndicate de Minneapolis, en 1894. L'entreprise américaine commença ses activités au Canada en 1926 et, en 1940, forma l'Investors Syndicate of Canada Limited, qui fut chargée de conclure des contrats de placements au Canada. En 1957, la direction de cette compagnie passa entre des mains canadiennes. En 1964, la compagnie fut rebaptisée The Investors Group et on chargea une nouvelle filiale, l'Investors Syndicate Limited, de conclure des contrats de placements et de vendre des actions des fonds mutuels d'Investors. Le groupe poursuit ses opérations, à titre de holding et de société de portefeuille et, pendant les années qui suivirent, d'autres filiales virent le jour avec le mandat de gérer des placements, de financer des hypothèques et d'administrer des fonds de retraite.

En 1969, le groupe acquit la majorité des actions de la Great-West Life Assurance Corporation et, en 1972, acheta d'autres parts de la Montreal Trust Company, de sorte qu'il en prit le contrôle réel. Voici les principales sociétés en exploitation du groupe Investors:

	% des actions
Investors Syndicate Limited	100 %
Investors Securities Management Ltd.	100 %
Investors Syndicate Realty Limited	100 %
Investors Group Trust Co. Ltd.	98 %
Great-West Life Assurance Company	96,2 %
Montreal Trustco Inc.	40,4 %

Vous trouverez à l'annexe "A" ci-jointe l'organigramme complet.

MISSION DU GROUPE INVESTORS

Toutes les activités du groupe reposent sur les principes suivants:

- On pose comme prémisse, pour l'activité sociale et économique au Canada, qu'il est souhaitable, tant pour la société que pour le particulier, d'économiser en prévision de ses besoins futurs (retraite, éducation, logement, décès de proches, maladie, etc.).
- Chacune des principales sociétés actives du groupe est un vaisseau qui canalise les économies de particuliers, surtout des Canadiens, vers des placements avantageux. C'est à cette source que puise le groupe pour fournir des capitaux aux secteurs public et privé et, par conséquent, contribuer au progrès et à la création d'emplois, au Canada. Les sociétés du groupe sont particulièrement actives sur les marchés des valeurs mobilières et leurs activités en matière d'hypothèque aident de nombreux Canadiens à accéder à la propriété.

FONCTIONS DES FILIALES EN PROPRIÉTÉ EXCLUSIVE

Voici un résumé des principaux domaines d'activité de chaque filiale en propriété exclusive:

- L'Investors Syndicate Limited est l'organe de commercialisation et de distribution du groupe. Elle est l'une des principales sociétés de

placements au Canada et un chef de file en matière de distribution de fonds de placements. Elle compte 52 bureaux de vente et de services dans les principales villes du Canada, où travaillent 1200 planificateurs financiers spécialement formés. Ces spécialistes offrent aux clients un vaste éventail de possibilités pour la protection des revenus et la fructification des placements.

- L'Investors Securities Management Ltd. fournit des services de gestion des placements et de soutien pour dix des fonds de placements du groupe ainsi que pour les valeurs de l'Investors Group Trust, l'Investors Syndicate et du groupe Investors. Mentionnons également l'administration de nombreux fonds de retraite de sociétés.
- L'Investors Group Trust Co. Ltd. est un chef de file dans le domaine des avantages aux employés. En matière de régimes de retraite, elle offre des conseils et des services de conception, d'administration et de gestion des placements. Elle agit aussi comme fiduciaire et administrateur des régimes enregistrés d'épargne-retraite de l'Investors, des régimes de retraite enregistrés et des régimes de participation différée aux bénéfices. De plus, elle émet des certificats de placements garantis.
- L'Investors Syndicate Realty Limited se charge de placer tous les revenus d'hypothèques et de fournir des services au groupe et à toutes les filiales en propriété exclusive. Notamment, elle administre les

placements pour l'Investors Mortgage Fund et offre tous les services d'hypothèques aux clients de l'extérieur. Elle possède des bureaux de service et de prêts hypothécaires dans l'Ouest et le Centre du Canada et, dans les autres régions du pays, passe par des agents hypothécaires.

VALEURS ADMINISTRÉES

L'une des tâches primordiales des filiales en propriété exclusive du groupe Investors consiste à administrer de façon impeccable l'argent des clients, en offrant à ces derniers une vaste gamme de services. Parmi les fonds communs de placements sous leur responsabilité, mentionnons dix fonds mutuels de valeurs mobilières, un fonds mutuel hypothécaire, un fonds immobilier, des fonds communs de placements de retraite, divers fonds de retraite ainsi que des portefeuilles hypothécaires et mobiliers qui sous-tendent les activités visées par les contrats de placements. Au 30 juin 1985, les actifs administrés par les filiales en propriété exclusive se répartissaient comme suit:

- Actions ordinaires
- Actions privilégiées
- Obligations et débentures
- Hypothèques
- Argent liquide ou équivalent

Une telle quantité de valeurs autorisent évidemment la constitution de

personnels très compétents de portefeuillistes, d'adjoints, de spécialistes en immeuble et en hypothèques et d'administrateurs.

SERVICES OFFERTS PAR LE GROUPE INVESTORS

Le principal mode de diffusion des services financiers du groupe est le personnel de ventes directes de l'Investors Syndicate Limited. Voici la gamme de services et de produits offerts:

- Certificats -- Contrats de placements délivrés sur paiement unique par l'Investors Syndicate Limited.
- Certificats de placements garantis -- Délivrés par l'Investors Group Trust Co. Ltd, ces certificats permettent aux acheteurs d'atteindre des buts rapidement, sûrement et avec un minimum d'efforts. On offre également des certificats de placements garantis, à intérêt quotidien, payables par tempéraments, qui peuvent servir de régime enregistré d'épargne-retraite.
- Fonds mutuels -- L'Investors Securities Management Ltd. administre dix fonds de valeurs mobilières, tandis que l'Investors Syndicate Realty Limited gère un fonds hypothécaire et un fonds immobilier. Parmi les fonds de valeurs mobilières, on note deux fonds équilibrés, deux fonds de croissance comprenant des actions ordinaires, un fonds de dividendes,

un fonds d'obligations, un fonds dont les placements sont dirigés surtout dans les valeurs japonaises, un autres axé sur les valeurs américaines, un fonds d'actions réservé exclusivement aux régimes enregistrés d'épargne-retraite et à d'autres trusts et organisations exempts d'impôt ainsi qu'un fonds de marché monétaire.

- Services relatifs aux pensions -- L'Investors Syndicate offre des régimes de pensions aux particuliers et aux groupes. L'Investors Group Trust Co. Ltd. fournit tous les services nécessaires pour la conception, la gestion et l'administration de ces programmes et d'autres régimes d'avantages aux employés.
- Assurance et rentes -- Les représentants de l'Investors offrent divers types d'assurance-vie, d'assurance-salaire contre l'invalidité et de régimes de rentes. Les assurances-vie, garanties par la Great-West Life, offrent une protection totale à la famille comme à l'entreprise.
- Planification successorale -- Par l'intermédiaire de la Montreal Trust, société associée, les spécialistes de la planification successorale et les agents de fiducie d'Investors garantissent à leurs clients un rendement maximal et un minimum de coûts et d'imposition.

Il en a fait du chemin, le représentant d'Investors, depuis 1926, alors qu'il offrait uniquement des contrats de placements; on comprend qu'il soit optimiste envers son travail et cherche constamment à recommander à son client le programme financier le mieux adapté au cas et aux objectifs de ce

dernier. Le même mode d'épargne ne convient pas à toutes les situations. C'est pourquoi les représentants de l'Investors Syndicate sont formés depuis longtemps à recommander à leurs clients un programme à assise quadruple garantissant:

- 1. des compte-chèques ou compte d'épargne -- c'est-à-dire de l'argent pour les besoins courants ou encore pour les petites urgences ou les occasions spéciales;
- 2. une assurance appropriée -- protection de la famille ou de l'entreprise contre un décès ou une incapacité;
- 3. des revenus garantis -- une certaine somme sera produite dans un certain nombre d'années;
- 4. des revenus de croissance -- argent sagement placé dans des actions ordinaires diversifiées et des biens immobiliers.

C'est en faisant un dosage approprié de services que l'Investors réussit à répondre aux besoins de ses clients, en matière d'épargne et de placements. Grâce à la grande variété de services disponibles, le représentant de l'Investors peut conseiller son client sur le meilleur chemin à suivre; parallèlement, la vaste gamme de possibilités permet au représentant de s'adapter aux cycles économiques et autres. Et il est probable que le type de programme proposé au client soit offert par l'Investors Syndicate Limited. En outre, la gamme équilibrée de services offerts favorise la stabilité d'un

personnel de vente ~~experim~~et très responsable, constitué de gens de carrière qui visent l'excellence. Conscient de l'importance de l'épargne des particuliers dans l'économie canadienne, le représentant de l'Investors joue un rôle important en aidant les Canadiens à organiser et à mettre en branle des activités d'épargne.

APERÇU DES ACTIVITÉS

Le groupe Investors est un holding spécialisé dans les services financiers.

Il en est ainsi depuis 21 ans; depuis l'acquisition d'un bloc de contrôle de la Great-West Life Assurance Company (en 1969) et de la Montreal Trust Company (en 1972), le groupe a établi des réseaux de fonds de placements, de certificats de placements, d'assurance-vie et santé, de valeurs constituant des abris fiscaux, de services liés aux fonds de retraite et de services de planification financière, sous un même toit. Les activités des filiales en propriété exclusive du groupe Investors sont coordonnées par la société mère. C'est le personnel de l'Investors Syndicate Limited qui assure l'administration et le soutien centralisés. Les services de gestion des placements et de financement des hypothèques sont assurés par l'Investors Securities Management Ltd. et l'Investors Syndicate Realty Limited.

Le principe du holding financier intégré recevant des services de compagnies associées et disposant d'un réseau de services financiers offerts par une entité spécialisée fonctionne depuis de nombreuses années à Winnipeg.

Le groupe a été organisé conformément aux dispositions des lois fédérales et provinciales en vigueur. Au cours des ans, la société et ses compagnies associées ont oeuvré de façon responsable. La solvabilité des compagnies Investors n'a jamais été mise en doute et on ne l'a jamais accusée de

transactions intéressées ni de conflit d'intérêts.

ORGANISATION -- HOLDINGS RÉGLEMENTÉS

Selon le plan du gouvernement, les institutions financières en exploitation seraient reliées entre elles uniquement par un actionnaire commun qui serait en fait un holding non exploité activement. Dans ce cadre, les institutions financières en exploitation n'auraient pas d'intérêts propres les unes dans les autres.

La mise en oeuvre des propositions énoncées dans le document technique occasionnerait des changements profonds à l'organisation de la société, grâce à laquelle le groupe dirige ses filiales financières, et perturberait sérieusement les rapports courants entre ses filiales en propriété exclusive.

Afin de respecter cette proposition, en vertu de laquelle les institutions financières en exploitation ne seraient rattachées qu'à un holding financier, le groupe Investors devrait soit se défaire de ses titres de créance soit créer un holding financier à propriété exclusive à laquelle seraient transférées l'Investors Syndicate Limited¹, l'Investors Group Trust Co., la Great-West Life et la Montreal Trust. Chacune des deux solutions entraînerait de graves problèmes de restructuration et de réorganisation. Il est questions dans les prochaines pages des répercussions possibles des propositions relatives au holding, des transactions intéressées et du rôle des administrateurs.

1. Les sociétés de placements ne sont pas considérées, dans les propositions, comme des institutions financières régies par les lois provinciales. Leurs activités sont réglementées par les lois provinciales relatives aux contrats de placements et, en ce qui concerne l'Investors Syndicate Limited, par la Special Act of Incorporation, adoptée expressément pour elle. Les pouvoirs de placement et de prêt des sociétés de placements sont les mêmes que pour les compagnies d'assurance-vie, en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Or, logiquement, vu la similitude qui existe entre les activités d'une société de placement et celles d'une compagnie d'assurance-vie ou d'une société de fiducie, il devrait être permis à un holding financier de détenir des capitaux propres dans les sociétés de placements.

STRUCTURE DU CAPITAL

Des holdings financiers réglementés verraient leur structure du capital sérieusement limitée.

Selon nous, il est très inhabituel et tout à fait illogique d'exiger des holdings financiers très homogènes qu'ils injectent des capitaux et fournissent en plus des garanties pour leurs compagnies affiliées, comme on le propose dans le document technique. En effet, cette proposition est directement opposée au principe de la responsabilité limitée des actionnaires participants; à ce titre, elle ne vaut guère mieux qu'un autre projet, avancé généralement, voulant que les actionnaires participants de n'importe quelle institution financière, ayant payé leurs actions, garantissent le passif de cette institution au-delà des sommes engagées pour l'achat de leurs actions.

Dans le document technique, on laisse entendre que le holding serait normalement tenu de conserver des actions dans une seule institution représentant chaque catégorie d'entreprise. Le groupe Investors possède des intérêts majoritaires dans deux sociétés de fiducie, la Montreal Trustco Inc. et l'Investors Group Trustco Inc. Or, ces deux entreprises offrent au public des services financiers très importants; l'Investors Group Trustco administre des fonds de retraite et gère et délivre des certificats de placements garantis, et la Montreal Trust s'occupe de planification successorale.

fournit des services personnels de fiducie et des certificats de placements garantis. Les deux sociétés sont autonomes et leurs activités ne sont nullement régies par l'actionnaire majoritaire. C'est pourquoi nous ne voyons aucun danger à ce que le groupe demeure propriétaire de ces deux sociétés.

TRANSACTIONS INTERESSEES --

HOLDINGS FINANCIERS

La structure opérationnelle des filiales d'Investors (à l'exception de la Great-West Life Assurance Company et de la Montreal Trust Company) a déjà été décrite. Les activités de la Great-West et de la Montreal Trust sont internes, indépendantes et autonomes, comme d'ailleurs leurs opérations de placement. Quant aux services fournis par ces deux entités au groupe Investors, ils se limitent à l'assurance de groupe et à la traduction, de la part de la Great-West, et à l'enregistrement et au transfert des actions, de la part de la Montreal Trust, à des tarifs concurrentiels. Il a déjà été question du point de contact entre ces entreprises, au niveau de la distribution des services.

Parlons d'abord des propositions relatives aux transactions intéressées et des effets qu'elles auraient sur l'administration des filiales en propriété exclusive de l'Investors, et ensuite de leurs répercussions sur les activités de placement de tout le groupe, y compris la Great-West et la Montreal Trust.

Les filiales en propriété exclusive nous donnent un exemple des économies

et du haut rendement qui sont possibles dans le cadre d'un holding financier.

L'Investors Syndicate Limited et l'Investors Group Trust Co. Ltd. sont des institutions financières réglementées. Les actifs des deux compagnies sont distincts et sont déposés auprès d'instances accréditées; il est impossible que leurs actifs soient confondus. Les deux sociétés observent les exigences relatives à la solvabilité et les restrictions en matière de placements énoncées dans la loi.

C'est l'Investors Syndicate Limited qui fournit les services de soutien aux autres sociétés. Les services de financement des hypothèques et d'acquisition et de gestion des biens immobiliers sont fournis à l'Investors Syndicate Limited et à l'Investors Group Trust Co. Ltd. par l'Investors Syndicate Realty, qui vend également ce genre de services à des entreprises sans lien de dépendance. Des services semblables, dans le domaine des valeurs, sont fournis à l'Investors Group Trust Co. Ltd. et à l'Investors Syndicate Limited par l'Investors Securities Management, qui assure également la gestion de 10 des 12 fonds mutuels d'Investors, en plus de prodiguer des conseils.

Les activités administratives des filiales d'Investors sont coordonnées par les vice-présidents directeurs du groupe, qui sont chargés de fournir des services fonctionnels à l'ensemble du groupe. Il incombe aux conseils d'administration de l'Investors Syndicate Limited et de l'Investors Group

Trust Co. Ltd. d'adopter leur politique de placements et de déterminer leurs exigences en matière de solvabilité.

La proposition d'interdiction totale des opérations avec lien de dépendance, pour les holdings financiers et les institutions connexes, avancées dans le document technique, nuirait autant aux clients qu'aux actionnaires des sociétés d'Investors, qui bénéficient d'économies sur tous les plans. Nous croyons qu'il serait possible de résoudre le problème avec des moyens moins draconiens.

On trouve, dans le document technique, l'explication d'une exemption à l'interdiction générale des transactions intéressées, pour le cas du paiement régulier des services centraux de soutien. Par contre, ailleurs, on propose que ces services soient limités à 1 % des dépenses ou des revenus annuels et soient fondés sur une formule de récupération des coûts.

D'après l'expérience de l'Investors, pour obtenir les services centraux de soutien dont elle a besoin pour fonctionner, une entreprise pourrait facilement dépasser le 1 % proposé. Il est logique de supposer que le prix à payer peut se comparer à ce que ces services coûteraient s'ils étaient obtenus d'une entreprise sans lien de dépendance. Cependant, entre institutions apparentées, c'est au conseil d'administration qu'il incombe de déterminer les services à obtenir ou à fournir ainsi que leur prix. Pour donner son autorisation, le conseil doit se fonder sur des tests de cohérence déterminant les besoins de l'institution et le type ainsi que le prix des

services fournis. De plus, les administrateurs devront prouver au superviseur que le test a été pris en compte.

La proposition relative aux transactions intéressées interdirait également toute vente de biens entre une institution financière et des institutions financières ou autres associées. Nous comprenons que le gouvernement se préoccupe des transactions entre sociétés apparentées. Les difficultés rencontrées par certaines institutions, surtout dans le domaine de l'immobilier, sont des sujets d'inquiétude réels. Mais nous ne croyons pas qu'elles justifient une interdiction générale des transactions entre sociétés apparentées. Nous préconisons plutôt la réglementation par catégories de biens entre sociétés apparentées.

Selon nous, cette réglementation devrait comporter les exigences suivantes:

- 1. Toutes les transactions visant des biens entre sociétés liées sont examinées par le conseil d'administration.
- 2. Pour les biens ayant une valeur marchande déterminable, les transactions qui se font entre un minimum et un maximum fixé (pourcentage de l'actif) nécessitent l'autorisation du conseil d'administration; au delà du maximum, il faut obtenir l'approbation du superviseur.
- 3. Dans le cas de biens dont la valeur marchande est difficile à

déterminer, lorsque le prix des transactions dépasse le niveau minimal mentionné en 2 ci-dessus, il faut obtenir l'autorisation du superviseur.

RÔLE DES ADMINISTRATEURS

Les propositions concernant le rôle des administrateurs des institutions financières intéressent tout particulièrement le groupe Investors étant donné que celui-ci détient des intérêts majoritaires dans trois organismes distincts de services financiers. En principe, nous ne nous opposons pas aux propositions sur l'attitude (soin apporté au travail, jugement personnel) des administrateurs des institutions financières.

Dans les institutions à grand nombre d'actionnaires et dans celles contrôlées, le respect des mesures législatives et la prise de décisions judicieuses dépendent, en définitive, de l'habilité et de l'honnêteté de chaque administrateur. Il faudrait imposer des pénalités aux administrateurs dont l'attitude est inacceptable.

Selon une proposition faite dans le document technique, les administrateurs d'un holding seraient tenus de superviser et d'administrer l'institution financière contrôlée de manière prudente, tout comme est censé le faire l'administrateur de l'institution elle-même. Nous ne croyons pas possible qu'une institution financière contrôlée puisse être administrée par deux conseils d'administration, chacun assumant des responsabilités identiques à l'égard de l'institution. Par exemple, le groupe Investors, la Montreal Trust et la Great-West Life possèdent des conseils d'administration distincts. Selon la proposition faite, les administrateurs du groupe Investors seraient également responsables des décisions prises par les

administrateurs des deux autres sociétés. De plus, compte tenu des propositions concernant les administrateurs de liaison, cette proposition est encore moins acceptable. Il serait sûrement plus réaliste de confier aux administrateurs d'une institution les responsabilités à l'égard des opérations et de la solvabilité de l'institution en question.

Ainsi, l'administrateur d'une institution financière ne devrait pas être chargé des "responsabilités globales" liées à la solvabilité et aux opérations des institutions financières associées dont il n'est pas responsable. Dans les propositions faites, on insiste sur la très grande importance de maintenir la solvabilité de chacune des institutions. On imagine difficilement que l'administrateur d'une institution peut partager également ses responsabilités envers deux ou plusieurs autres sociétés dont les exigences, en matière de solvabilité, de clientèle et d'actionnaires, sont différentes. Il est peu réaliste de penser ainsi et contraire aux propositions selon lesquelles la solvabilité des institutions doit être jugée individuellement.

ARRANGEMENTS TRANSITOIRES

L'organisation du groupe Investors et de ses filiales a évolué en fonction des lois fédérales et provinciales qui régissent les institutions financières. Il faudra beaucoup de temps et d'argent pour modifier l'organisation conformément aux propositions. Le transfert des titres de

propriété de l'Investors Syndicate Limited, de l'Investors Group Trust Co. Ltd., de la Montreal Trust et de la Great-West Life Assurance Company dans un holding financier nécessiterait, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, des liquidations, des fusions, des roulements (paragraphe 85 (1)) et des règles de la part de Revenu Canada. Il faudrait effectuer une réorganisation massive de la société. Il faudrait donner accès à des dégrèvements fiscaux des plus généreux (p. ex. remissions d'impôts en vertu de la Loi sur l'administration financière).

Comme précisé dans le document technique, il faut absolument prévoir pour les organisations importantes, p. ex. le groupe Investors, une longue période de transition de même que des dispositions spéciales ou des exemptions pour chaque cas pris individuellement.

RÈGLES SUR LES PLACEMENTS

Les règles concernant les placements actuellement en vigueur aux termes de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et des lois fédérales et provinciales sur les sociétés de fiducie et de prêt n'empêchent pas les institutions financières associées au groupe Investors d'assurer une gestion efficace (placements) des éléments d'actif. Règle générale, il pourrait être avantageux de fonder les règles davantage sur les aspects qualitatifs plutôt que quantitatifs, comme proposé, et de prévoir des exceptions pour l'identification des placements admissibles. Toutefois, il

faut préciser que les règles proposées posent des difficultés.

RÈGLES FONDÉES SUR LES ASPECTS QUANTITATIFS

Il est proposé que les placements qui génèrent des revenus mais qui ne portent pas intérêt aux taux du marché ne dépassent pas, au total, 100 % de l'avoir des actionnaires.

Compte tenu de cette limite, les restrictions connexes concernant les biens immobiliers et les actions ordinaires sont injustifiées. Nous ne voyons aucune raison d'établir une distinction entre les biens immobiliers et les actions ordinaires lorsqu'il s'agit de placer l'avoir des actionnaires. Si une institution décide de ne pas investir dans l'immobilier ou de ne faire que de petits investissements dans ce secteur, il n'y a, à notre avis, aucune raison de lui interdire d'investir dans des actions ordinaires plus de 50 % de l'avoir des actionnaires. De même, une institution qui limite ses placements dans des actions ordinaires pour investir plutôt dans l'immobilier pourrait être autorisée à verser dans ce secteur, à titre de placements, plus de 35 % de l'avoir des actionnaires.

Actuellement, aux termes de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, une compagnie a le droit d'investir dans des biens immobiliers pour son usage propre, en plus des placements de portefeuille maximum permis dans l'immobilier. Ce type de placement comporte

des exigences; en effet, les biens immobiliers en question doivent servir à l'usage propre de la compagnie ou être raisonnablement nécessaires compte tenu de l'accroissement normal des affaires de la compagnie. À moins qu'il ne soit démontré que la règle actuelle a fait l'objet d'abus, nous proposons que, en plus de pouvoir investir la totalité de l'avoir des actionnaires dans des placements de portefeuille, toute compagnie devrait être autorisée à investir dans l'immobilier, pour son usage propre, compte tenu des restrictions actuelles. Si l'on insère les propositions susmentionnées à celle faite sur le sujet dans le document technique (article 5), on obtient ce qui suit:

Les placements qui génèrent des revenus mais qui ne portent pas intérêt aux taux du marché devraient être limités, au total, à 100 % de l'avoir des actionnaires, réparti comme suit:

Biens immobiliers pour placement	100 % de l'avoir des actionnaires
Actions ordinaires	100 % de l'avoir des actionnaires
Actions ordinaires de sociétés capital-risque	
(10 à 50 % d'intérêt)	20 % de l'avoir des actionnaires

En outre, les placements dans les biens immobiliers à l'usage de la compagnie ou raisonnablement nécessaires compte tenu de l'accroissement normal de ses affaires sont autorisés.

Rien ne justifie l'obligation de limiter à 10 % de l'actif total les

placements dans des actions privilégiées. Actuellement, ce type de placement ne fait l'objet d'aucune restriction précise. Ces dernières années, les actions privilégiées de premier ordre ont eu un meilleur rendement que les hypothèques de même nature, dans les cas de défaut. Le marché canadien des actions privilégiées donne des rendements acceptables; de plus, les possibilités d'encaissement par anticipation, de remboursement et de rachat obligatoire permettent d'utiliser ces placements à des fins d'application. Compte^{tenu}/des mauvaises expériences récentes au niveau des hypothèques, les compagnies devraient pouvoir investir davantage dans des actions privilégiées de premier ordre. On pourrait les autoriser à placer jusqu'à 20 % de l'actif dans des actions privilégiées, pourvu qu'au moins 50 % de l'actif soit investi dans des titres de créance et des hypothèques.

Les propositions au sujet des placements dans les filiales nous semblent appropriées (article 11). Toutefois, nous ne comprenons pas pourquoi les placements dans une filiale doivent se limiter à 2 % de l'actif. Les placements totaux dans toutes les filiales seraient limités à 5 % de l'actif. Compte tenu de ces restrictions, il devrait incomber à la direction de l'entreprise, et non à l'organisme de réglementation, de déterminer le nombre approprié de filiales visées.

LIMITATION DES PLACEMENTS DANS DES ACTIONS

Des réductions importantes sont proposées dans les secteurs suivants:

- A) les placements dans les actions ordinaires d'une société, soit le pourcentage des actions avec droit de vote de cette société (la proposition sur le "contrôle");
- B) les placements dans le capital total d'une société (la proposition sur la "diversification").

En plus, précisons que ces restrictions s'appliquent, d'une part, à l'institution financière et à ses compagnies apparentées et, d'autre part, à la société émettrice et à ses compagnies affiliées. Ces propositions intéressent tout particulièrement le groupe Investors étant donné ses rapports avec trois importantes institutions financières canadiennes.

On propose de réduire à 10 % la limite actuelle, soit 30 %, des placements dans les actions ordinaires d'une société. Dans le cas de compagnies apparentées, par exemple la Great-West Life, la Montreal Trust et l'Investors Syndicate Limited, chaque compagnie n'aurait droit qu'à 10 % des actions ordinaires moins le pourcentage des actions ordinaires détenues par les sociétés qui lui sont affiliées. Ainsi, ces trois compagnies autonomes seraient forcées de coordonner leurs placements.

Nous recommandons le maintien de la limite actuelle des 30 % pour chaque compagnie.

Les dispositions actuelles de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ainsi que des mesures législatives concernant les

sociétés de fiducie et de prêt sont tout à fait suffisantes pour empêcher un actionnaire majoritaire d'utiliser l'actif d'une filiale financière pour s'approprier le contrôle d'une compagnie "cible".

Pour ce qui est de la proposition sur la "diversification" (article 8), elle signifie la limitation à un maximum de 1 % de l'actif d'une compagnie multiplié par 20. Les lois actuelles ne contiennent aucune disposition globale du genre. Cette règle assurerait un excellent partage des risques, mais elle est beaucoup trop restrictive. Suivant celle-ci, il faudrait diversifier les placements plus que nécessaire pour une gestion efficace de l'actif et limiter outre mesure les placements dans des titres de créance et des titres de participation de premier ordre. Il faudrait donc effectuer des placements de portefeuille (prêts et investissements) dans au moins 100 sociétés distinctes ou affiliées. Suivant la règle en vigueur actuellement, les placements dans un seul bloc de valeurs immobilières ne peuvent pas dépasser 4 % de l'actif. À notre avis, il est tout à fait approprié de limiter à 4 % de l'actif les prêts à une société ou à un groupe apparentée et les placements dans celle-ci ou celui-ci. Suivant les principes de gestion prudente, il est peu probable que les prêts, au niveau maximum permis, constituent une part importante du portefeuille total de placement.

Si on limite les placements à des fins de diversification dans des sociétés affiliées, les institutions financières ne pourront plus investir autant qu'elles le désirent dans les titres canadiens de premier ordre. Par exemple, la B.C.E. et ses sociétés affiliées (y compris la TransCanada Pipe

et la Northern Telecom) représentent 13 1/2 % des 300 compagnies les plus importantes de la bourse de Toronto. Par exemple, si une entreprise investit dans des titres de la B.C.E. et consent des prêts à la TransCanada Pipe équivalant dans les deux cas à 4 % de l'actif, il ne faudrait pas considérer que ses placements sont concentrés outre mesure. Par conséquent, nous proposons de limiter à 4 % les placements et les prêts à une société.

Le placement de réserves liquides dans des effets financiers fait partie intégrante du processus de placement. Étant donné la nature à court terme de ces placements et la désirabilité de maintenir la rentabilité des effets achetés, les placements dans les effets financiers ne devraient pas être touchés par la limite des 4 %.

Finalement, il n'est pas nécessaire de limiter les placements, à des fins de diversification, dans des sociétés apparentées du fait que la solvabilité de chacune est établie en fonction de son propre portefeuille de placement et non d'après celui des institutions qui lui sont affiliées.

LIMITES QUALITATIVES - HYPOTHÈQUES

Les tests d'évaluation de la qualité applicables aux résidences de type propriétaire occupant sont satisfaisants; toutefois, il ne devrait pas être obligatoire d'assurer une deuxième hypothèque dans les cas où la première et la deuxième hypothèque, ensemble, ne dépassent pas 75 % de la valeur de la propriété. Dans ces cas, les deux hypothèques devraient être considérées comme une seule.

Les propositions au sujet des hypothèques "commerciales" applicables à des propriétés non résidentielles posent certaines difficultés. L'obligation d'effectuer un test des mouvements de trésorerie (100 %) plutôt qu'un test visant à établir le montant du prêt par rapport à la valeur de la propriété éliminerait, en pratique, les hypothèques pour des installations commerciales en construction. Les travaux d'aménagement doivent être terminés et les opérations commerciales en cours pour qu'il y ait des mouvements de trésorerie. Les créanciers hypothécaires font appel à un certain nombre de techniques pour garantir les fonds au cours des étapes de construction et de mise en marche, à savoir des avances partielles, des garanties de la part de l'emprunteur, etc. La règle sur le service de la dette serait appropriée dans le cas des projets de construction seulement si elle était appliquée compte tenu des mouvements de trésorerie projetés à la fin des travaux de construction, auxquels s'ajouteraient des contrats de location ou des installations comparables admissibles sur le marché de la location. Il

faudrait réviser le test des mouvements de trésorerie en fonction des exigences spéciales liées aux prêts consentis pour de nouvelles constructions.

De toute évidence, les dispositions relatives aux mouvements de trésorerie ne conviennent pas aux prêts touchant des propriétés qui ne génèrent pas de revenus. Cependant, il existe de nombreux exemples de biens immobiliers donnés en garanti bien qu'ils ne génèrent pas de revenus, entre autres, les terres et les installations sans but lucratif. À notre avis, pour qu'un prêt touchant une propriété non génératrice de revenus puisse être considéré comme une hypothèque admissible en dehors de la limite des 5 %, il conviendrait de fixer à 60 % le rapport prêt/valeur.

PRÊTS COMMERCIAUX

Selon la définition des prêts commerciaux énoncée dans le document technique, il serait interdit d'investir dans les valeurs des compagnies, si ce n'est dans celles les plus largement réparties. En fait, suivant la proposition, il est difficile de croire que les prêts commerciaux, suivant la définition habituelle, seront permis. Cette proposition aurait pour effet de rendre inutile, pour les activités commerciales, la clause omnibus.

Règle générale, les prêts commerciaux nécessitent des transactions avec la société intéressée à prêter ou à effectuer un placement en fonction des

dispositions convenues relatives au taux, à la durée et aux garanties. À notre avis, il serait peut-être utile d'autoriser les institutions financières à réaliser certaines activités du genre, compte tenu de la limite proposée, soit 15 % de l'actif utilisé pour des prêts commerciaux et au consommateur.

Selon la définition proposée, seules les banques pourraient consentir des prêts commerciaux. Nous ne voyons pas pourquoi les institutions réglementées ne pourraient pas, elles aussi, obtenir une petite part de ce marché. Les holdings financiers intéressés à occuper une place plus importante sur le marché des prêts commerciaux seraient tenus de constituer une banque de l'Annexe C.

PÉRIODES DE TRANSITION

Il est proposé de donner aux compagnies dont les portefeuilles ne respectent pas les nouvelles règles un délai raisonnable pour s'y conformer. Les sociétés dont les placements étaient légaux et valides lorsqu'ils ont été faits ne devraient pas être obligées de s'en défaire. Avec le temps, les portefeuilles existants finiront par se conformer aux nouveaux règlements. Le respect de la totalité des règlements par les sociétés visées nécessitera une période de transition assez longue.

RÈGLES CONCERNANT LES PLACEMENTS - PENSION DE RETRAITE

Au cours des deux dernières décennies, les caisses de retraite canadiennes se sont révélées très solvables et ont eu un taux de rendement réel et nominal qui se compare favorablement à celui observé aux États-Unis. Ainsi, il n'est pas nécessaire de modifier les règles sur les placements dans ce secteur, mais il faudrait plutôt, s'il y a lieu, faire en sorte que les fonds de pension obtiennent un rendement encore meilleur.

Il est donc souhaitable d'élargir l'éventail des valeurs admissibles, actuellement limitées à quelques grosses sociétés. L'Employment Retirement Income Security Act des États-Unis prévoit l'adoption de portefeuilles de placement et l'application du test des placements prudents. Règle générale, la mise en oeuvre de ces mesures a eu des effets positifs.

Les propositions concernant la diversification et le contrôle des sociétés sont trop restrictives. Il ne convient pas de limiter à 5 % les placements dans une société et dans les entreprises qui y sont affiliées étant donné que le marché canadien ne compte que peu de grosses compagnies de premier ordre.

Comme mentionné plus haut, la B.C.E. et ses sociétés affiliées représentent plus de 13 % des compagnies inscrites à la bourse de Toronto. Il est inacceptable de limiter les placements des caisses de retraite à 5 % de l'actif (toutes formes de placements compris) de la Bell, de la Northern Telecom, de la TransCanada Pipe et de la Daon. Les gestionnaires des fonds de pension ne devraient pas être tenus d'investir dans des compagnies faisant

partie du deuxième groupe de sociétés inscrites à la bourse de Toronto. À notre avis, la règle actuelle, qui autorise des placements allant jusqu'à 10 % de l'actif, est appropriée. Si l'on tient compte des sociétés affiliées, on devrait autoriser des placements allant jusqu'à 10 % dans une seule compagnie et jusqu'à 20 % dans un groupe de compagnies apparentées.

Selon les propositions faites, le pourcentage autorisé des placements dans des actions ordinaires d'une société devrait passer de 30 % à 10 %. Nous ne sommes pas d'accord avec cette mesure. La règle des 10 % est particulièrement gênante dans le cas des petites sociétés; en effet, dans leur cas, un investissement équivalant à 10 % des actions avec droit de vote peut ne représenter qu'un placement minime par rapport au portefeuille de placement total de la caisse de retraite. Pour les petites entreprises, on pourrait tenir compte des revenus ou de l'actif; p. ex. pour les firmes ayant un actif de 35 millions de \$ ou moins, on pourrait autoriser des placements, dans des actions ordinaires, allant jusqu'à 30 % de l'actif.

La proposition au sujet des intérêts étrangers (budget du 23 mai) cherche à fournir une solution à deux problèmes distincts: la limite actuelle de 10 % sur les placements étrangers et l'accroissement des placements dans les petites entreprises. Selon nous, la limite actuelle est trop petite et devrait tout simplement être augmentée. Si l'on oblige les gestionnaires des caisses de retraite à investir dans des petites entreprises, on confond tout simplement le nécessaire, au niveau du placement des fonds de retraite, et le souhaitable, sur le plan de la politique publique canadienne. Il faudrait

plutôt voir à ce que les règles encouragent la gestion appropriée des caisses de retraite et utiliser d'autres moyens pour réaliser les objectifs des politiques.

L'application des propositions suivant lesquelles les gestionnaires des fonds de pension devraient signaler sans délai au surintendant des assurances toutes les opérations et toutes les transactions représentant des sommes supérieures à 3 % de l'actif n'aura pour seul effet que d'ajouter une étape de plus, inutile de surcroît, au processus de gestion des placements.

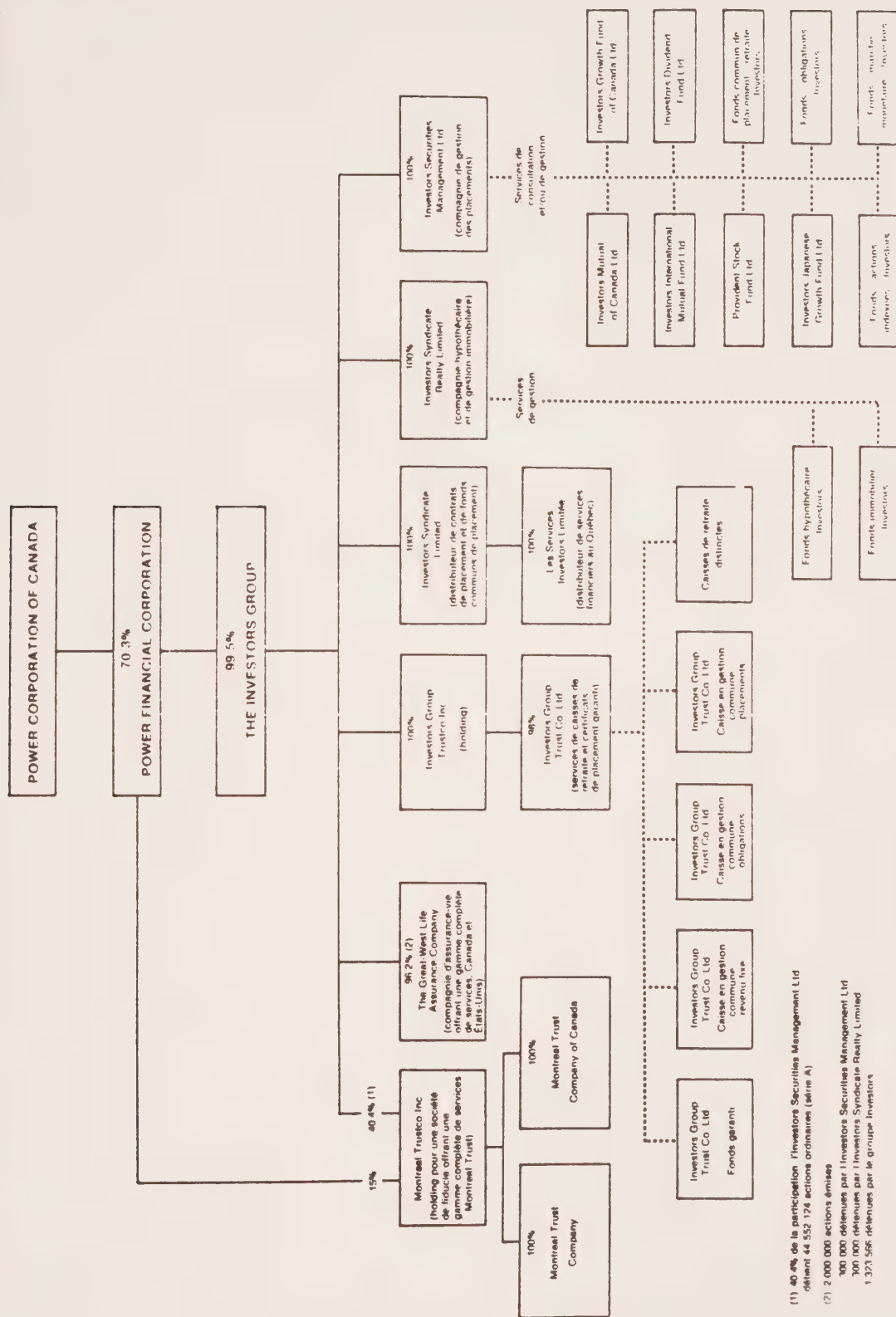
Nous avons mis sur pied un programme efficace de supervision des opérations relatives aux régimes de retraite établis en vertu des lois fédérales et provinciales pertinentes. En effet, un programme de rapports financiers annuels, d'évaluation actuarielle aux trois ans et d'évaluation par des spécialistes indépendants est actuellement en vigueur.

En outre, Revenu Canada examine, pour ses propres besoins, les placements, les opérations et le financement relatifs aux régimes de pension. À notre avis, la solvabilité et le rendement des industries canadiennes sont excellents. Pour reprendre les paroles d'un autre intervenant, il faut admettre avec quelle assurance le ministre des Finances propose d'établir encore d'autres exigences en matière de rapports.

Bien à vous,

Arthur V. Mauro, C.R.

Président et directeur exécutif en chef





If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Cadillac-Fairview Corporation:

Bernard Ghert, President and Chief Executive Officer.

From the Investors Group:

A.V. Mauro, President and Chief Executive Officer.

De la société «Cadillac-Fairview Corporation»:

Bernard Ghert, président et chef de la direction.

De la société «Investors Group»:

A.V. Mauro, président et chef de la direction.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 69

Tuesday, September 24, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 69

Le mardi 24 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 69

Tuesday, September 24, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 69

Le mardi 24 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

**Finance,
Trade and
Economic Affairs**

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

**Finances,
du commerce et des
questions économiques**

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 24, 1985
(96)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:44 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternates present: Michael Cassidy, Simon de Jong and Raymond Garneau.

Witnesses: From «La Chambre de Commerce du Québec»: François P. Paradis, President; Jean LaCouture, «Président du Comité de la CCQ sur la "déréglementation" des institutions financières». From the Canadian Federation of Independent Business: Brian Gray, Acting President. From the Toronto-Dominion Bank: Richard Thomson, Chairman and Chief Executive Officer; A.C. Baillie, Executive Vice-President, Investment Division.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher. From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.: E. Wayne Clendenning. From Dennis Madden & Associates: Dennis Madden. Consultant: Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

François Paradis made a statement and, with Jean LaCouture, answered questions.

At 10:20 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:28 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Brian Gray made a statement and answered questions.

At 11:04 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:08 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Richard Thomson made a statement and, with A.C. Baillie, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs presented by the «Chambre de Commerce du Québec», the Canadian Federation of Independent Business and the Toronto-Dominion Bank be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 24 SEPTEMBRE 1985
(96)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 44, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substituts présents: Michael Cassidy, Simon de Jong, Raymond Garneau.

Témoins: De la Chambre de Commerce du Québec: François P. Paradis, président; Jean LaCouture, président du Comité de la CCQ sur la «déréglementation des institutions financières». De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: Brian Gray, président intérimaire. De la Banque Toronto Dominion: Richard Thomson, président et chef de la direction; A.C. Baillie, vice-président exécutif, division de l'investissement.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche. De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»: E. Wayne Clendenning. De la firme «Dennis Madden & Associates»: Dennis Madden. Consultant: Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

François Paradis fait une déclaration, puis lui-même et Jean LaCouture répondent aux questions.

A 10 h 20, le Comité interrompt les travaux.

A 10 h 28, le Comité reprend les travaux.

Brian Gray fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 h 04, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 08, le Comité reprend les travaux.

Richard Thomson fait une déclaration, puis lui-même et A.C. Baillie répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la Chambre de Commerce du Québec, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et la Banque Toronto-Dominion figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de

(See Appendices "FNCE-76", "FNCE-77" and "FNCE-78" respectively).

At 12:31 o'clock p.m., the Committee ajourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(97)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:38 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternate present: Michael Cassidy, Simon de Jong and Jim Jepson.

Witnesses: From CrownX Inc.: H. Michael Burns, President; Robert W. Luba, President, Crown Financial Services Inc.; Robert N. Granger, Q.C., Corporate Counsel and Director; Gareth W. Evans, Vice-President, Corporate Planning. *From the Canadian Imperial Bank of Commerce:* R. Donald Fullerton, Chairman, President and Chief Executive Officer; Paul Cantor, Executive Vice-President; Clifford Shirley, Executive Vice-President.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

H. Michael Burns made a presentation and, with Robert W. Granger, answered questions.

At 4:08 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:10 o'clock p.m., the sitting was resumed.

R. Donald Fullerton made a statement and, with the other witnesses from the Canadian Imperial Bank of Commerce, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs presented by CrownX Inc. and the Canadian Imperial Bank of Commerce be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendices "FNCE-79" and "FNCE-80" respectively).

ce jour. (Voir appendices «FNCE-76», «FNCE-77» et «FNCE-78» respectivement).

À 12 h 31, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(97)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 38, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substituts présents: Michael Cassidy, Simon de Jong, Jim Jepson.

Témoins: De «CrownX Inc.»: H. Michael Burns, président; Robert W. Luba, président, «Crown Financial Services Inc.»; Robert N. Granger, c.r., avocat-conseil et directeur; Gareth W. Evans, vice-président, Planification de la société. *De la Banque de commerce canadienne impériale:* R. Donald Fullerton, président, président directeur général; Paul Cantor, vice-président exécutif; Clifford Shirley, vice-président exécutif.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

H. Michael Burns donne un exposé, puis lui-même et Robert W. Granger répondent aux questions.

A 16 h 08, le Comité interrompt les travaux.

A 16 h 10, le Comité reprend les travaux.

R. Donald Fullerton fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de la Banque de commerce canadienne impériale répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la «CrownX Inc.» et la Banque de commerce canadienne impériale figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendices «FNCE-79» et «FNCE-80» respectivement).

At 5:37 o'clock p.m., the Committee ajourned to the call of the Chair. A 17 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Greffier de Comité

Marie Carrière

Committee Clerk

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, September 24, 1985

• 0938

The Chairman: We are going to call this meeting to order. Our first witness in our continuing deliberations concerning the regulation of Canadian financial institutions is the *Chambre du Commerce du Québec*.

Appearing for the chamber is Mr. François Paradis, the president, Louis Lagassé, the vice-president, Jean LaCouture, president of the committee—what does CCQ mean, maybe you could tell me—and Jean-Paul Létourneau, vice-president and executive officer. Gentlemen, would you make a short presentation? We are going to put your brief as an appendix to the minutes of today's meeting. So if you can give us a short rundown of your principal concerns, then perhaps we can get on with the questioning.

Mr. François Paradis (President, Quebec Chamber of Commerce): Thank you very much, Mr. Chairman.

• 0940

I would like to point out first of all that our brief will be published in English in a very short time. We finished it in French, but it will be deposited with you in English.

The Chairman: That would be a help to us.

Mr. Paradis: Mr. Chairman, with your permission I would like to present my remarks in French.

The Chairman: Please do. That is the proper official language. It is about time we had more remarks in French, I would think.

M. Paradis: Merci beaucoup, monsieur le président. Tout d'abord, j'aimerais tout simplement lire les conclusions de notre mémoire avant que M. LaCouture, président du comité qui a préparé le document de travail pour la Chambre, vous fasse quelques remarques au sujet de ce document.

Amorcé aux États-Unis il y a quelques années, le phénomène de la déréglementation des services financiers a rapidement atteint les institutions canadiennes. De structures fort différentes, les systèmes financiers américains et canadiens vont subir, à travers la déréglementation, des changements distincts. Les conséquences perceptibles ne sont, par conséquent, pas comparables. La Chambre de commerce du Québec a donc tenu à faire le point sur cette épineuse question au nom des principes de liberté d'entreprise et de développement économique qu'elle défend.

Le gouvernement du Québec a accéléré le processus de révision de la réglementation du système financier en promulguant la Loi 75 sur les compagnies d'assurance. Le gouvernement canadien a emboîté le pas en publiant son Livre vert sur la réglementation des services financiers. Par conséquent, le phénomène a atteint un point de non-retour. Il s'agit plutôt de savoir comment seront appliquées les nouvelles règles du jeu et

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 24 septembre 1985

Le président: Je déclare la séance ouverte. Dans le cadre de nos délibérations au sujet de la réglementation des institutions financières, nous accueillons aujourd'hui tout d'abord la Chambre de commerce du Québec.

Les témoins représentant cet organisme sont M. François Paradis, président, M. Louis Lagassé, vice-président, Jean LaCouture, président du Comité chargé de préparer le mémoire—que j'invite à m'expliquer le sigle CCQ—et M. Jean-Paul Létourneau, vice-président exécutif. Messieurs, votre mémoire sera annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Je vous demanderais de bien vouloir nous présenter un bref exposé oral dans lequel vous pourrez faire ressortir les grandes lignes de votre mémoire, après quoi nous passerons aux questions.

M. François Paradis (président, Chambre de commerce du Québec): Merci beaucoup, monsieur le président.

Tout d'abord, j'aimerais vous dire que notre mémoire sera publié en anglais très prochainement. Nous l'avons terminé en français, mais nous allons le déposer en anglais.

Le président: Cela nous sera utile.

M. Paradis: Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais faire mon exposé en français.

Le président: Je vous en prie, c'est la langue officielle appropriée. Il est grand temps d'entendre des commentaires en français.

Mr. Paradis: Thank you very much, Mr. Chairman. First of all I would just like to read the conclusions of our brief, after which Mr. LaCouture, the chairman of the committee which prepared the working paper for the House, will have some comments on it.

Deregulation of financial services began in the United States a few years ago and soon started to have an effect on the Canadian industry. Since the U.S. and Canadian financial systems are structured quite differently, they will not undergo the same changes as a result of deregulation. The expected consequences of deregulation in the two countries therefore cannot be compared. With this in mind, the Quebec Chamber of Commerce decided to review the thorny issue of deregulation in the name of the principles of free-enterprise and economic development that it defends.

The Quebec government accelerated the process of revising financial system legislation by passing Bill C-75 respecting insurance companies. The federal government has followed suit by releasing its green paper on the regulation of financial institutions. The move toward regulatory change has thus reached the point of no return. The question now is to determine how the new rules will be applied and what the conse-

[Texte]

quelles en seront les conséquences. La Chambre appuie dans l'ensemble cette révision fondamentale de notre système financier. Elle tient néanmoins à attirer l'attention de ses membres sur divers aspects de la question qu'elle juge importants. Il faut d'abord mettre les gouvernements en garde contre les dangers d'une surréglementation susceptible d'accompagner le processus révisionnel. Le secteur privé vise une simplification des règlements et une participation accrue dans le processus décisionnel touchant le contrôle des institutions financières canadiennes. Sur le plan de la distribution des services financiers, la déréglementation doit être accompagnée du respect des spécialités. Pour contenir les conflits d'intérêt, une plus grande divulgation des intérêts des institutions dans d'autres institutions s'impose, et la création par le secteur privé d'un code d'éthique clair à cet égard serait de mise. Il en va de même pour le traitement des transactions intéressées pour lesquelles des directives strictes accompagnées de sanctions devraient être émises. Enfin, devant l'importance des diverses ramifications des conglomerats actuels ou potentiels, le consommateur devra être plus vigilant dans sa décision.

Maintenant, je demanderais à M. LaCouture de vous expliquer comment et pourquoi le document que nous vous présentons a été préparé.

M. Jean LaCouture (président du comité de la Chambre de commerce du Québec): Monsieur le président, je vous remercie de nous donner la chance de vous présenter le résultat de notre travail. Dans un premier temps, peut-être, devrions-nous vous préciser le rôle que le comité de la Chambre de commerce de la province de Québec avait: notre rôle était essentiellement d'informer les gens de la communauté d'affaires et la population en général sur l'évolution du système financier et aussi sur l'enjeu de cette évolution. Donc, un rôle d'information puisque le document que vous avez sera imprimé dans les deux langues officielles, dans quelque 10,000 copies qui circuleront parmi les gens de la communauté d'affaires de la province de Québec. Pour y parvenir, donc, à ce rôle d'information, nous avons regroupé des gens que je qualifierai dans un premier temps, de gens «intéressés», c'est-à-dire ceux qui oeuvrent dans les piliers financiers, dans les cinq piliers, compagnies d'assurance, banques, courtiers et caisses populaires, et dans un deuxième temps de gens «non intéressés», c'est-à-dire les gens qui n'oeuvrent pas, ni directement, ni indirectement, au sein des opérations des institutions financières. Ce mixage de personnes a été effectué de façon à conserver une objectivité satisfaisante, et aussi un caractère non technique aux documents que nous allions produire, afin d'obtenir un document avec un degré de vulgarisation satisfaisant.

• 0945

Donc, monsieur le président, il est important de vous mentionner que notre document n'est pas rédigé pour être utilisé comme un mémoire ou comme «un document de pressions», et ce pour des raisons bien évidentes au sein de la Chambre de commerce de la province de Québec: nous regroupons des membres de tous les secteurs d'activités et le rôle de la Chambre est de défendre certains principes, mais non pas de se substituer à des organisations sectorielles.

[Traduction]

quences will be. The Chamber is generally in favour of this fundamental revision of our financial system; however, it would like to draw the attention of its members to a number of aspects that it considers important. Governments must be warned of the dangers of over-regulating, which could well be a result of the review process. The private sector is seeking a simplification of regulations and greater participation in the decision-making process regarding the control of Canadian financial institutions. With respect to the provision of financial services, deregulation must maintain the separation between specialities. To keep conflicts of interest to a minimum, institutions will have to be more open about disclosing their interests in other institutions, and it would be appropriate for the private sector to draw up a clear code of ethics in this regard. A similar strategy should be adopted to deter self-dealing: the private sector should issue strict directives including sanctions for violations. Lastly, given the tentacular growth of existing or potential conglomerates, consumers will have to be more careful in selecting the financial institutions they wish to deal with.

Now will Mr. LaCouture explain the how and when this document was prepared.

Mr. Jean LaCouture (Chairman, Quebec Chamber of Commerce Committee): Mr. Chairman, I would like to thank you for giving us the opportunity to present the results of our work. First of all, I should perhaps clarify the committee's role, which was basically to inform people in the business community and the general public about developments in the financial system, and what is at stake. Our role was to provide information and the document that you have in front of you will be printed in both official languages, and about 10,000 copies will be circulated to people in the Quebec business community. In order to gather this information, we brought together, on the one hand, what I might call «involved» people, namely those who work in the five financial pillars, such as insurance companies, banks, the Stock Exchange and caisses populaires, and on the other hand those whom I might call «non-involved», namely people who have no connection, direct or indirect, with the operations of financial institutions. We hoped that through this mix of people we would be able to keep the necessary objectivity, and also produce a non-technical document readily accessible to the layman.

It is important to point out, Mr. Chairman, that our document was not written to be used as a brief, or as a "pressure paper", for the very obvious reason that the Quebec Chamber of Commerce draws members from all sectors of activity, and our role is to defend certain principles, but not to take over from sectoral organizations.

[Text]

Cette mise au point étant faite, monsieur le président, il y a quand même certaines idées maîtresses qui dégagent les principes que la Chambre de commerce de la province de Québec a voulu véhiculer. Et si nous reprenons le document, nous pouvons y trouver trois volets principaux: dans le premier, nous avons voulu informer le lecteur du document sur le système financier canadien, à savoir quelles sont les institutions, leurs pouvoirs respectifs, leurs juridictions, leur actif, expliquer le phénomène de déréglementation, ce qu'il entraîne et ainsi de suite. Dans un deuxième temps, nous avons voulu situer l'enjeu pour le consommateur et nous avons appuyé globalement le phénomène de déréglementation puisque nous y voyons des bénéfices, tant au niveau de la qualité du coût de la diversité que de la position concurrentielle de nos institutions. Toutefois, on attire également l'attention du lecteur sur des dangers que peuvent amener cette plus grande libéralisation: conflits d'intérêts, transactions avec liens de dépendance, stabilité financière qui risquerait d'être affectée à cause d'interaction des organisations, et ainsi de suite.

Et le troisième volet, se sont vraiment les principes primordiaux que l'on a voulu véhiculer à travers le document, et ils sont également au nombre de trois. Le premier: nous souhaitons que l'ensemble des gens, des représentants gouvernementaux ou des consommateurs ou des groupes de toutes sortes, résistent aux souhaits de demander une réglementation qui pourrait alourdir et enlever les avantages que nous visons par une évolution du système financier. L'objectif, c'est l'économie et l'efficacité, et il ne faut pas sous prétexte de la protection du consommateur avoir une surréglementation qui gênerait le fonctionnement de nos institutions financières. On croit que vous pourriez regarder et même promouvoir une responsabilité plus grande des administrateurs, une responsabilité plus grande des investisseurs aussi, considérant qu'il y a quand même une protection au niveau des petits investisseurs à travers l'assurance-dépôts, et promouvoir aussi l'élaboration de codes d'éthique, d'autodiscipline, un peu à l'image des corporations professionnelles, et même si vous deviez, pour cette raison, élargir le mécanisme de surveillance. Donc, une lumière rouge que nous allumons sur le risque d'une surréglementation qui mettrait en péril l'efficacité de notre système financier, malgré qu'on s'inscrit en faveur d'une déréglementation des droits de propriété.

Le deuxième point que nous avons voulu faire ressortir, monsieur le président, c'est le souhait de voir respecter les éléments qui favorisent la qualité du service, c'est-à-dire de conserver, tel que le Livre vert le recommande d'ailleurs, des entités juridiques distinctes; d'éviter l'avènement de superspécialistes qui risquerait d'être nuisibles à la qualité du produit; et conserver les points de repère des opérations des institutions, parce que en ce qui concerne le décloisonnement total, c'est-à-dire permettre à une institution d'offrir tous les produits, nous nous inscrivons en faux contre cette tendance, premièrement parce que c'est un principe de gestion auquel nous ne souscrivons pas et deuxièmement, l'importance de la nature des transactions doit nous permettre de s'y retrouver facilement.

Le troisième et dernier point, monsieur le président, que nous avons voulu faire ressortir dans notre document n'est pas nécessairement couvert comme tel dans le document; toutefois,

[Translation]

Having said that, Mr. Chairman, there are certain main ideas that the Quebec Chamber of Commerce wishes to put across. A study of the document will reveal three major sections. First of all, we inform the reader about the Canadian financial system, namely the institutions, their respective powers, their jurisdictions, their assets, and explain deregulation and what would be involved. Secondly, we explain what is at stake for the consumer. Generally speaking, we supported deregulation, because we see flowing from it advantages for quality, for costs, for diversity, and for the competitive position of our institutions. However, we also draw the reader's attention to the dangers that might come from being too liberal, such as conflicts of interest, non-arm's-length transactions, a possible undermining of financial stability, and so forth.

Thirdly, we deal with the three basic principles that we wish to put across in this document. First, we hope that everyone, government representatives, consumers, and groups of all kinds, will resist the temptation of asking for ponderous regulations that would cancel the benefits that hope to attain through development of the financial system. What we are aiming for is economy and efficiency, and we should not, in an attempt to protect the consumer, pass so many regulations that the operations of our financial institutions are effectively frozen. We believe that you can examine, and even promote, greater responsibility on the part of administrators, yes, of investors too, since small investors are protected through deposit insurance, and foster the formulation of codes of ethics and self-discipline, somewhat like what the guilds have. If you need to, you can even implement additional monitoring mechanisms. So, although we are in favour of deregulation of ownership rights, we have put up a warning signal about the risk of over-regulation which would jeopardize the effectiveness of our financial system.

The second point that we wished to bring out, Mr. Chairman, was our desire to conserve those elements which are conducive to a high quality of service, namely, as the green paper recommends, keeping separate legal entities and avoiding super-specialists who may damage the quality of a product. We feel you should keep the same points of reference for institutional operations, and we would be against the tendency to remove all walls, or to permit any institution to offer all products. First of all, this is a management principle to which we do not subscribe, and secondly, the important nature of these transactions should mean that we shall be able to find our way about easily.

Mr. Chairman, the third and last point that we wish to bring out may not necessarily be covered per se in the document. However, the document itself is evidence of our concern. We

[Texte]

le document dans son ensemble, est une preuve de notre préoccupation. Nous croyons que l'évolution de notre système financier doit être accompagnée d'un programme d'éducation économique correspondant. La population, vous l'avez remarqué comme nous, et c'est peut-être à cause de nous tous qui sommes dans le milieu des affaires et au niveau gouvernemental, la population, dis-je, a une confiance aveugle dans le système financier et nous croyons que cela comporte des dangers. Que nous permettions à des intervenants des institutions financières de prendre la dimension, de diversifier, soit; mais l'utilisateur devrait «se responsabiliser».

• 0950

Notre document, c'est de l'éducation économique. Cette nouvelle réglementation qui est préconisée, tant au niveau des provinces qu'à celui du pays dans son entier, devrait entraîner tous les intervenants, c'est-à-dire les gouvernements, les chambres de commerce, les banques, les courtiers, les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance, à promouvoir une meilleure éducation économique.

Evidemment, c'est plus facile à dire qu'à faire. Toutefois, il y a des exemples et des événements qui peuvent nous aider. Par exemple, récemment, il a été bien difficile d'imaginer une façon de promouvoir l'éducation économique auprès du marché boursier, qui est un marché assez technique, assez difficile, mais nous y sommes parvenus avec un système qui s'appelle le régime d'épargne-actions. Les gens transigent maintenant sur le marché boursier et lorsqu'il y a des pertes, il n'y a pas de hauts cris. Les gens connaissent les règles du jeu.

Au niveau des institutions financières aussi, il y a des événements qui peuvent nous aider, qu'on peut utiliser pour promouvoir l'éducation économique. Evidemment, ce sont des événements tristes, mais la meilleure éducation économique a été faite durant la crise. Donc, pourquoi ne pas utiliser les mauvaises expériences des compagnies d'assurance, de fiducie ou des banques pour faire l'éducation économique de l'ensemble de la population?

Monsieur le président, bien humblement, voilà une position que je qualifierais de globale; c'est une position de principe. Elle ne se veut pas une étude exhaustive des simulations de situations, mais bien des principes que la Chambre de commerce de la province de Québec a voulu véhiculer. Premièrement, nous voulons nous assurer de ne pas avoir de surréglementation, bien que nous souscrivions à l'évolution du système financier. Deuxièmement, nous voulons le respect des spécialités; il faut absolument que l'on conserve les entités juridiques telles qu'elles sont pour conserver nos points de repère. Enfin, nous souhaitons que tous les intervenants favorisent l'éducation économique des gens face au système financier.

Je vous remercie, monsieur le président.

The Chairman: Thank you. Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Messieurs, il serait normal que vous croyiez que les Québécois s'intéressent plus ou moins à votre mémoire, mais s'il vous plaît, dites-vous que la quantité n'a jamais remplacé la qualité et que les Québécois s'intéressent à votre mémoire. Je m'étais préparé, mais on m'a téléphoné hier soir

[Traduction]

believe that any development in our financial system should be accompanied by a corresponding economic education program. Like us, perhaps because we are all involved in business and government, you will have noticed that the population has a blind faith in the financial system which we believe, carries with it certain dangers. It may be well and good to allow financial institutions to expand, to diversify, but the user must become more responsible.

Our document deals with economic education. This new proposed regulation should involve all the actors, in the provinces and throughout the country, namely governments, chambers of commerce, banks, stockbrokers, trust companies and insurance companies, in promoting better education.

Obviously, that is easier said than done. However, there are examples and events that might help us. For example, until recently it was difficult to imagine a way of educating people about the stock market, which is a difficult and highly technical market, but we managed to do so with a system called the stock savings plan. People now play the market and, if they lose, no longer weep and wail about it. They have learned the rules of the game.

Things that happen in financial institutions can also help us to provide an economic education. Naturally, they are unfortunate occurrences, but the best economic education was the crisis. Why not use the misfortunes of trust companies, insurance companies and banks to educate the whole population?

Mr. Chairman, this is a general position, it is a question of principle. It is not meant to be an exhaustive study of various situations, but the principles that the Quebec Chamber of Commerce wished to put across. First of all, we want to be sure that there will not be overregulation, although we subscribe to advances in the financial system. Secondly, we want specialties to be kept; we insist that legal entities be kept as they are so that we do not lose our points of reference. Lastly, we hope that all the actors will play a role in educating people about the financial system.

Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci. Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Gentlemen, it would only be natural if you feared Quebecers would be lukewarm to your brief. But please, remember that quantity has never replaced quality; I do assure you that Quebecers are indeed interested in your brief. I prepared myself for this meeting, but I got a call

[Text]

pour me dire que je devais remplacer la ministre McDougall à Toronto. Mais soyez assurés que les affaires québécoises reçoivent l'attention qu'elles méritent. Premièrement, je m'en occupe de façon très active. Deuxièmement, deux Québécois font partie du personnel technique du Comité. M. McCrossan et moi avons recommandé que le Comité embauche l'actuaire Thibault du groupe SOBECO et l'actuaire Jean-Louis Gauvin pour nous aider. Donc, soyez assurés que votre mémoire sera compréhension de la part des Québécois qui devraient faire partie de notre Comité en plus grand nombre. Je regrette que ce ne soit pas le cas.

Monsieur le président, je dois quitter.

The Chairman: Thank you. Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. Gentlemen, I have a couple of questions. On page 21 of your brief, the second paragraph, there is a reference to the external auditors. You say the external auditors would have to change in relation to the situation and the increased risk-taking. This is under the general heading of institutional stability. Could you share with the committee please just what recommendations you have in this regard about the changing role of the auditors? Do you think more responsibility should be placed on their shoulders?

M. LaCouture: Monsieur le président, si nous avons fait allusion aux méthodes utilisées par les vérificateurs externes à la page 20, c'est qu'étant donné qu'il est possible que tous les états financiers des institutions soient consolidés, on pourrait perdre de vue, au niveau du consolidé, le résultat individuel des institutions. Donc, ce commentaire visait à mettre en relief l'importance de chacune des entreprises. On devrait peut-être donner obligatoirement une information sectorielle si l'on produit, par exemple, le rapport financier consolidé d'une société de portefeuille.

• 0955

L'élément de la page 20 qui, je l'avoue, n'est pas très explicite, couvre certains éléments qui devraient s'ajouter à la divulgation d'un rapport financier dans le cas d'une consolidation qui risquerait d'escamoter le portrait d'une des parties constituantes.

Mr. Attewell: Your main concern then seems to be that there should be full disclosure of the financial results of each of the entities within a conglomerate. You apparently were not hinting at any stronger powers or increased responsibilities of the auditors themselves.

M. LaCouture: Je pense que les vérificateurs externes ont déjà une responsabilité énorme, à savoir de certifier la solvabilité financière d'une entreprise et la véracité des données. J'espère que tous mes confrères s'en acquittent adéquatement. Nous travaillons nous-mêmes dans une des grandes banques à charte où notre responsabilité est énorme. Je ne crois pas qu'elle devrait être accentuée, parce que je ne l'ai pas sentie limitative.

Au niveau de la divulgation, peut-être y aurait-il lieu, et ce à l'avantage de certains groupes de clientèle cible, d'identifier les

[Translation]

yesterday evening telling me I must replace the minister, Mrs. McDougall, in Toronto. However, you may rest assured that any matters pertaining to Quebec will receive the attention they deserve. First of all, I am taking a very active role. Secondly, two Quebecers are on the technical staff of the committee. Mr. McCrossan and I recommended that the committee hire Mr. Thibault, who is an actuary with the SOBECO group, and Mr. Jean-Louis Gauvin, who is also an actuary, to help us. So, you may rest assured that your brief will be studied, not only with sympathy, but with a great deal of understanding on the part of Quebecers, who should be more largely represented on our committee. I regret that such is not the case.

Mr. Chairman, I must leave.

Le président: Merci. Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Monsieur, j'ai deux ou trois questions à poser. À la page 21 de votre mémoire, au deuxième paragraphe, vous parlez des vérificateurs externes. Vous dites que les méthodes utilisées par les vérificateurs externes devront s'ajuster à cette situation et à ce risque accru. Votre propos général était la stabilité des institutions. Voulez-vous nous faire part de vos recommandations à l'égard du nouveau rôle des vérificateurs? Pensez-vous qu'ils doivent assumer plus de responsabilité?

Mr. LaCouture: Mr. Chairman, we referred to the methods used by external auditors on page 20 because, since it is possible that all the financial statements for institutions may be consolidated, we might lose sight, in this consolidation, of the individual contribution of each institution. The purpose of my comment was to underline the importance of each company. Sectoral information should perhaps be required when, for example, the consolidated financial report of a financial holding company is produced.

The discussion on page 20 is not very specific, I admit. However, it covers certain elements which should be included in the disclosure of a financial report where consolidation might blur the contribution of one of the constituent parties.

M. Attewell: Vous vous intéressez donc essentiellement à ce qu'il y ait divulgation complète des résultats financiers de chacune des sociétés d'un conglomerat. Vous ne parliez donc pas d'accroître les pouvoirs ou les responsabilités des vérificateurs eux-mêmes.

Mr. LaCouture: I believe that external auditors already shoulder an enormous responsibility in certifying the financial solvency of a company and the accuracy of its data. I hope that all my colleagues give satisfaction in their work. We work with one of the large chartered banks where we assume tremendous responsibility. I do not believe that it should be increased because I have not felt it to be restrictive.

As regards disclosure, it might be necessary, particularly for the benefit of certain target client groups, to identify the

[Texte]

compagnies-mères des sociétés pour lesquelles on examinerait un rapport financier. Je m'explique. Lorsque l'on produit le rapport financier d'une entreprise, en général, dans les notes ou autrement, on indique quelles sont les filiales de la compagnie dont on examine le rapport financier, mais on n'indique pas qui sont les actionnaires, et c'est tout à fait normal. Il ne faudrait pas dire qui sont les actionnaires de Bell Canada, parce qu'il faudrait beaucoup de pages. Cependant, dans cette déréglementation qui est préconisée, peut-être y aurait-il lieu d'exiger de connaître les liens qui existent entre les compagnies-mères et les institutions financières. Voilà une suggestion que nous pouvons faire quant à la divulgation.

Evidemment, il faut que je revienne à l'objectif de notre comité. Nous ne devons pas entrer dans des détails techniques semblables, mais vous me donnez l'occasion de le faire et je vous en remercie. Nous devons strictement présenter un document d'information générale.

Mr. Attewell: Thank you.

Mr. Chairman, the second area I wanted to explore and allow the committee to have the benefit of your thoughts on has to do with your mention of the concern about market concentration. It did not seem to go too far. Do you think there is a specific part of our legislation which could add to that worry? What are your thoughts in that area of market concentration?

Mr. LaCouture: What we have tried to do in the second aspect of our document is to identify the possible dangers. We have said there might be some risk to more concentration.

Cependant, nous ne croyons pas que cela constitue un danger imminent. Il y a un risque. Les gens devront surveiller l'évolution de la concentration des entreprises. Toutefois, il y a quand même de l'information qui circule en ce qui concerne le libre-échange possible entre le Canada et les États-Unis. Si je pense à une évolution dans ce sens, je ne crois pas que la concentration canadienne amènerait des risques.

Donc, on a voulu tenter d'identifier tous les aspects, tous les dangers possibles. On s'est même demandé s'il y aurait un impact sur l'économie québécoise par rapport au reste de l'économie du Canada. À ce sujet, on a rapidement dit à notre lecteur qu'il devait surveiller l'évolution de la situation, mais que l'on avait confiance au dynamisme de nos institutions québécoises face à cette évolution.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

A la page 19 de votre document, vous dites que le système d'assurance-dépôts n'est pas suffisant pour assurer à lui seul la protection du public.

• 1000

Pouvez-vous élaborer un peu plus? Proposez-vous une augmentation, une diminution ou un changement de base dans le système?

[Traduction]

parent companies of firms whose financial report is being examined. I will explain what I mean. As a rule, when the financial report of a company is produced, its subsidiaries are usually indicated in the footnotes or elsewhere but the shareholders are not listed. That is perfectly normal. Bell Canada's shareholders would not be listed, for example, because they would take up too many pages. However, in the context of the deregulation that is recommended, it may be worthwhile to require information on the ties that exist between the parent companies and the financial institutions. This is one suggestion we might make regarding disclosure.

I must naturally get back to our committee's goal. We were not asked to delve into such technicalities, but you are giving me an opportunity to do so, and I thank you. Our task was strictly to produce a general document.

M. Attewell: Merci.

Monsieur le président, le deuxième domaine auquel je voulais toucher et permettre ainsi au Comité d'entendre vos idées était celui de la concentration des marchés, que vous avez soulevé. Cela ne semblait pas aller très loin. Pensez-vous qu'il y a une partie précise de notre législation qui pourrait faire en sorte d'accroître votre préoccupation? Que pensez-vous de la question de la concentration des marchés.

M. LaCouture: Nous avons essayé d'identifier les dangers possibles dans la deuxième partie de notre document. Nous avons signalé qu'une plus grande concentration pourrait entraîner certains risques.

Nevertheless, we do not believe that this presents an imminent danger. There is a risk. The growing concentration of companies will have to be watched closely. There is, however, information available as regards possible free trade between Canada and the United States. I do not believe that this type of growing Canadian concentration would entail risks.

We have thus attempted to identify all aspects, all potential dangers. We even reflected on its impact on the Quebec economy in relation to the Canadian economy as a whole. In this regard, we immediately suggested to our reader that he should keep abreast of developments but that we had good reason to believe in the dynamism of Quebec institutions.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

On page 19 of your document, you state that the deposit insurance system is not sufficient, in and of itself, to ensure the protection of the public's interest.

Could you elaborate further? Are you suggesting an increase, a decrease, or a complete overhaul of the system?

[Text]

M. LaCouture: Au niveau de l'assurance-dépôts, il y aurait avantage à ce qu'une révision soit effectuée, sans entrer dans les technicalités, pour s'assurer qu'il répond bien aux besoins pour lesquels il avait été créé.

Toutefois il ne s'agit pas de mettre en question les sommes mais leur répartition: quant à savoir qui doit payer les assurances, un comité se penche sur cette question, sans entrer dans les détails. C'est le Comité Wyman. Nous croyons que nous devons effectuer une révision du système mais sans entrer dans les détails. On n'a donc pas d'opinion à donner quant à savoir si le 60 000\$ devrait être augmenté ou diminué.

Cependant, ne perdons pas de vue un des éléments primordiaux: nous croyons que l'éducation économique doit être renforcée et que nous devons responsabiliser l'investisseur ou le consommateur.

Mais si on croit que la somme adéquate pour protéger le petit épargnant doit être 100,000\$ on serait d'accord; si 50,000\$ était suffisant on serait encore d'accord. Mais, sans entrer dans les technicalités de l'assurance-dépôts, nous disons tout au long du document, qu'il devrait y avoir une responsabilisation claire, précise, de la part de l'épargnant.

M. McCrossan: Doit-on comprendre que vous favorisez un système de coassurance?

M. LaCouture: Un système de . . . ?

M. McCrossan: Un système de coassurance?

M. LaCouture: De coassurance?

M. McCrossan: Que 90 p. 100 des dépôts, par exemple, seraient assurés.

M. LaCouture: Encore une fois la Chambre de commerce ne s'est pas penchée là-dessus. Mais je peux répondre que compte tenu de ce que nous avons dit, il serait normal qu'une partie devienne la responsabilité de l'investisseur. Cela serait conciliable avec ce que je viens de dire, c'est-à-dire responsabiliser les investisseurs, les épargnants. Ce serait un moyen. Je sais que M. Wyman semble recommander une avenue comme celle-là mais je ne suis pas en mesure de vous répondre avec plus de précision. À la suite des Si on préconise la responsabilisation de l'investisseur, voilà un moyen que je trouve intelligent, logique et à considérer.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Mr. Attewell: I have one other question. In the area of conflicts of interest, in the English translation on page 18 you draw out an interesting example whereby an institution like a trust company could have a loan to a company and then there could be an additional loan by the company using the trust funds. It seems to me that is a particularly dangerous example. It is a good one, but a dangerous example. The one I normally think of is the trust company with a loan to the company, but under the trust side they might be buying shares of that company. As you well know, you get very different information and it is a lot more detailed if you are making a loan versus a trust department buying shares. Of course we are talking about the Chinese wall concept here.

[Translation]

Mr. LaCouture: As regards deposit insurance, it might be beneficial to review it, without getting into technical details, to ensure that it fully meets the needs of those for whom it was set up.

However, it is not a matter of altering the amounts involved but their distribution: a committee, the Wyman committee, is studying the matter of who should pay for the insurance, without going into detail. We believe that we should undertake a review of the system, but without going into detail. We thus do not have any opinion as to whether the amount of \$60,000 should be increased or not.

However, we must keep in mind one of the primary elements: we believe that economic education must be strengthened and that the investor or the consumer must become more responsible.

But if \$100,000 is deemed to be a more adequate sum to protect the small investor, then we would agree. If \$50,000 is thought sufficient, then we would also agree. Without going into the technical aspects of deposit insurance, we repeat throughout the document that the investor must clearly assume greater responsibility.

Mr. McCrossan: Do I understand you to say that you would be in favour of a co-insurance system?

Mr. LaCouture: A system of . . . ?

Mr. McCrossan: A system of co-insurance?

Mr. LaCouture: Co-insurance?

Mr. McCrossan: That 90% of deposits, for example, be insured.

Mr. LaCouture: Once again, the Chamber of Commerce has not considered this, but in view of what we have said previously, it would be natural for the investor to assume partial responsibility. That would tie in with what I have just said regarding the need to encourage investors to assume greater responsibility. It would be one way of doing so. I know that Mr. Wyman appears to favour this type of initiative, but I cannot give you a more specific answer. In the light of the studies I have undertaken, we recommend advocate greater responsibility for the investor, so co-insurance would be an intelligent and logical approach, worth considering.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

M. Attewell: J'ai une autre question. Quant aux conflits d'intérêt, vous donnez à la page 18 de la version anglaise un exemple intéressant selon lequel une institution financière, comme une société de fiducie, peut accorder un prêt à telle entreprise, laquelle s'en sert pour accorder à son tour un prêt à une troisième société. Cela me semble un exemple particulièrement dangereux. C'est un bon exemple, mais il demeure dangereux. J'envisage d'habitude la situation suivante: une société de fiducie qui accorde un prêt à une entreprise tout en achetant des actions dans cette entreprise. Comme vous le savez, on obtient des renseignements très différents et beaucoup plus détaillés lorsque l'on accorde un prêt que lorsqu'on achète des actions en tant que service de fiducie. Nous voilà, bien sûr, qui reparlons du cloisonnement.

[Texte]

I tend to think one of the examples you gave of both arms actually investing money should almost be banned. It just gets a little too tempting if both arms have invested funds. If the company's funds are withdrawn first, then of course that does not hit the P and L, does not hurt the earnings per share, etc. Could you elaborate a bit on what some of your concerns are there? Do you have any recommendations for the committee?

• 1005

M. LaCouture: Si nous étions entrés dans le détail, nous aurions été en conflit au sein de notre propre comité dont faisaient partie des gens de chacun des piliers.

Au sujet des conflits d'intérêts, nous avons voulu escamoter ces détails techniques pour ne pas perdre le grand message que nous voulions livrer au sein la Chambre de commerce de la province de Québec. Nous avons vu qu'il y avait des conflits d'intérêts. Il y a des gens qui en ont mentionné au sein de notre comité; d'autres ont répondu qu'il ne s'agissait pas de conflits d'intérêts. Pour notre part, nous croyons que légiférer des conflits d'intérêts, ce n'est pas réaliste. C'est impossible, cela ne se fait pas. Il y a des conflits d'intérêts chaque jour, quand on se lève le matin, dans toutes sortes de situations. Sans entrer dans les détails, le principe qu'on a voulu véhiculer au sein de ce comité est le suivant: voyons si le phénomène de l'autodiscipline ne pourrait pas suffire, étant donné qu'il existe déjà de la réglementation et des éléments de surveillance; élargissons peut-être le rôle des surveillants, mais ne tentons pas, sous prétexte de protéger le public, de faire une réglementation exagérée qui gênerait l'efficacité de nos institutions financières et qui nous mènerait à des discussions techniques sans fin. On n'en finirait plus d'identifier toutes les causes de conflits d'intérêts. Il y en a dans n'importe quelle entreprise. Donc, nous vous demandons de ne pas tomber dans tous ces détails techniques.

Monsieur le président, je vous ferai remarquer qu'on est parvenu à obtenir un dénominateur commun des cinq piliers financiers canadiens, en plus d'y avoir ajouté des gens de la communauté d'affaires. On dépose un document qui est le fruit du travail d'un comité qui comptait un banquier, un courtier, une société de fiducie, une compagnie d'assurances; les courtiers en assurance y étaient représentés également. Nous sommes parvenus à trouver plusieurs dénominateurs communs sur lesquels ces gens-là s'entendaient.

Evidemment, pour y parvenir, nous avons dû escamoter des détails comme ceux dont vous nous parlez et qui sont très importants, j'en conviens. Nous avons dû nous en tenir au plus simple et recommander le maintien d'une réglementation souple, une surveillance améliorée, sans qu'il y ait d'excès dans la réglementation éventuelle.

The Chairman: Mr. Carter.

Mr. Brian Carter (Researcher to the Committee): Thank you, Mr. Chairman. In your document you suggest that government should limit its involvement to supervision and allow the private sector to exercise more latitude in the administration and application of regulations. Could you share with the committee your views as to how the latter in particu-

[Traduction]

Selon moi, l'une des situations que vous avez citées, où les deux parties investissent de l'argent, devrait presque être interdit. La tentation est trop forte lorsque les deux parties ont investi des fonds. Si les fonds de l'entreprise sont retirés en premier, cela ne nuit évidemment pas aux profits et pertes, ni aux bénéfices par action, etc. Pourriez-vous développer un peu vos préoccupations en ce sens? Auriez-vous des recommandations à présenter au Comité?

Mr. LaCouture: If we had gone into detail, we would have created a conflict within our own committee, which was made up of representatives from each of the pillars.

As regards conflicts of interest, we tried to gloss over the technical details so that we would not lose the major message the Quebec Chamber of Commerce wished to convey. We noted that conflicts of interest existed. Certain members of our committee have mentioned them. Others have replied that they were not conflicts of interest. We do not feel that it is realistic to attempt to legislate against conflicts of interest. It is impossible; it cannot be done. There are conflicts of interest daily, when we get up in the morning, in all types of situations. Without going into detail, our committee has attempted to put forward the following principle: let us see if self-discipline is not sufficient, since we already have regulations and supervision; let us perhaps expand the supervisory role but let us not attempt, on the pretext of protecting the public, to over-regulate. This would decrease the efficiency of our financial institutions and drag us into unending technical discussions. There would be no end to all of the cases of conflicts of interest that would be identified. They exist in any type of company. We therefore ask you to avoid getting caught up in such technical details.

Mr. Chairman, I wish to draw your attention to the fact that we have succeeded in determining a common denominator for the five Canadian financial pillars, in addition to having added the business community. We are tabling a document which was produced by a committee composed of a banker, a broker, a trust company, an insurance company; insurance brokers were also represented. We succeeded in finding several common denominators on which these people could all agree.

However, in order to succeed in doing this, we had to omit details which you have referred to and which are very important, I agree. We had to stick with straightforward concepts and recommend that flexible regulation be maintained, supervision improved, and potential over-regulation avoided.

Le président: Monsieur Carter.

M. Brian Carter (rechercheur du Comité): Merci, monsieur le président. Vous suggérez dans votre document que le gouvernement limite sa participation à la surveillance et permette au secteur privé une plus grande marge de manoeuvre dans la participation et la mise en application des règlements. Pourriez-vous expliquer au Comité vos idées sur la

[Text]

lar could be undertaken—that is, the administration and application of regulations by the private sector itself?

M. LaCouture: Le modèle que nous vous suggérons dans le document en ce qui concerne l'autodiscipline est celui des corporations professionnelles. C'est un milieu que je connais bien parce que j'oeuvre au sein d'un bureau de comptables agréés où nous sommes régis par des règles de pratique professionnelle. Dans ce milieu, il y a une autodiscipline automatique; une surveillance est effectuée par les membres du comité de même qu'une inspection régulière.

Comment peut-on appliquer cela au niveau d'une société de fiducie ou d'un courtier? Je ne suis pas dans ce milieu-là, mais il y a déjà des mécanismes qui existent. Le modèle que nous proposons est celui des corporations professionnelles. Au niveau de l'autodiscipline, il n'y a pas deux poids, deux mesures. Il y a peut-être seulement deux avenues. Premièrement, on peut avoir une réglementation très stricte dont certaines personnes feraient l'entretien, parce qu'il y a de l'évolution et que certaines règles peuvent devenir caduques. Deuxièmement, le législateur peut s'assurer qu'une corporation quelconque voie à ce que des règles d'éthique soient édictées et suivies; à ce moment-là, le gouvernement ne fait que s'assurer que la corporation, l'institution ou le groupe en question voie à ce qu'il y ait un code d'éthique et ait effectué des sondages pour en justifier l'application.

C'est le modèle que nous préconisons dans le document.

• 1010

Mr. Carter: A supplementary: Are you suggesting that corporate governance—that is, the board of directors' responsibilities and accountabilities—be also upgraded, or are you just suggesting that the role of chartered accountants, actuaries, financial analysts, in terms of the code of ethics of those organizations and of course those financial institutions that employ those particular professions be upgraded?

M. LaCouture: S'il y a des ajouts à des codes d'éthique, s'il y a des transactions qui doivent être défendues ou traitées de façon particulière, je pense que le professionnel le mieux en mesure de faire un rapport public sur ces transactions serait le vérificateur externe. Il est déjà dans l'entreprise et il a l'avantage d'avoir vu l'ensemble des opérations. Je pense que ce serait une extension de son rôle qui suivrait l'émission de vos nouvelles règles. S'il y a des modifications ou si des règles d'éthique sont émises par le gouvernement ou par un corps professionnel, comme nous le suggérons, le vérificateur externe pourrait être celui qui rend compte des faits, étant donné qu'il est déjà dans l'entreprise et qu'il pourrait faire ce travail sans trop de difficultés, sans coûts supplémentaires importants.

Mr. Carter: Just one last question: Then to whom does that external auditor report? Would it be the regulator, such as the bank inspector or the trust inspector, or would it be the board of directors, the executive committee of that board, or the shareholders at large?

M. LaCouture: Dans le cas des compagnies d'assurance, le vérificateur fait rapport et aux actionnaires et au surintendant

[Translation]

façon de procéder dans l'administration et la mise en oeuvre des règlements par le secteur privé lui-même?

Mr. LaCouture: The self-discipline model we put forward in our document involves professional corporations or guilds. This is a sector with which I am quite familiar as I work in a firm of chartered accountants where we are subject to the rules of professional practice. In this area, self-discipline is automatic; supervision is carried out by committee members, as well as regular inspection.

How can this be applied to a trust company or a broker? I am not familiar with that sector, but some mechanisms already exist. We are proposing a model that is inspired by the professional corporations' practice. Where self-discipline is concerned, everyone is on an equal footing. There may only be two avenues. First, one can have very strict regulation under the responsibility of a number of individuals who would keep up with new developments and ensure that rules do not become outdated. Second, the legislator can ensure that a given corporation has a code of ethics and applies it. In such a situation, the government need only ensure that the corporation, the institution or the group in question has a code of ethics which is supported by a study justifying its application.

That is the model we recommend in our paper.

M. Carter: Question supplémentaire: est-ce donc la gouverne de la société—les responsabilités et l'imputabilité des membres du conseil de direction—qui devrait être accentuée, ou bien le rôle joué, dans le contexte du code déontologique propre à l'institution en question, par les comptables agréés, les actuaires, les analystes financiers et, bien sûr, les institutions financières qui les emploient?

Mr. LaCouture: If anything is to be added to codes of ethics, if certain types of transactions are to be made illegal or given special treatment, I think that the professional who would be in the best position to report to the public on those transactions would be the external auditor. He is already working within the organization and he has the advantage of having looked at the operations as a whole. If the new rules were applied, it would simply be an extension of his role. If there are changes or if the code of ethics is set out by the government or by a professional body, as we are suggesting, the external auditor could be the one who reports, since he is already working within the organization and could do the job without encountering too many problems and without incurring significant additional costs.

M. Carter: Une dernière question: à qui le vérificateur externe doit-il rendre compte? À celui qui a changé la réglementation—l'inspecteur des banques, par exemple, ou l'inspecteur des fiducies—ou bien au conseil d'administration, au comité exécutif de celui-ci, ou bien aux actionnaires?

Mr. LaCouture: In the case of insurance companies, the auditor reports both to shareholders and to the Superintendent

[Texte]

des assurances. Le travail principal du vérificateur externe est celui qu'il fait pour les actionnaires. Si les remarques ne sont pas de très grande importance, elles sont adressées aux administrateurs sur place, mais si elles sont le moins important, elles sont adressées aux actionnaires et aux gens qui reçoivent le rapport. Dans le cas des assurances, c'est le surintendant des assurances.

Le président: Monsieur Garneau.

M. Garneau: Monsieur le président, j'ai pris connaissance du document que vous avez préparé. Il traite de beaucoup de sujets et est fort intéressant.

Il y a un aspect sur lequel j'aimerais avoir plus de précisions. Il s'agit de la question des juridictions. Dans le Livre vert, on propose que le holding financier qui pourrait chapeauter plusieurs types d'institutions, soit une banque de l'Annexe C, une compagnie de fiducie, une compagnie d'assurance, tombe automatiquement sous le contrôle des lois fédérales. Avez-vous un point de vue particulier sur cette proposition, non pas en ce qui concerne la concentration des institutions financières au niveau de l'actionnaire, mais en ce qui concerne l'autorité juridique éventuelle des sociétés qui touchent l'assurance, les fiducies, etc.?

M. Paradis: Monsieur Garneau, la Chambre de commerce a toujours recommandé, non seulement au niveau des institutions financières mais à tous les niveaux, qu'il y ait autant que possible concordance entre les lois provinciales et la loi fédérale. Dans notre système, il faut absolument arriver à une espèce d'entente, peut-être pas dans tous les détails, mais au moins sur les questions de principe. Il y a beaucoup de services, beaucoup de programmes, beaucoup de lois qui sont ambivalents dans le système fédéral. C'est ce qu'on recommande. C'est ce à quoi il faut arriver. Sous tel aspect, la Loi 75 du Québec est-elle préférable à une autre loi d'une autre province? Il faudrait que ce soit débattu et qu'on en arrive à une espèce d'entente. C'est la position de la Chambre à presque tous les points de vue, comme on l'a dit très souvent.

M. Garneau: Même si on n'est pas à la Chambre des communes, j'ai envie de vous dire que vous n'avez pas répondu à ma question.

• 1015

Dans le cas particulier de l'obligation de *holding* incorporé en vertu des lois fédérales, est-ce que la Chambre de commerce du Québec a regardé cet aspect-là? Est-ce que vous avez eu des discussions avec les autorités provinciales pour voir quelle serait leur réaction, ou aussi, peut-être votre position? Dans la mesure où il y a une banque de l'Annexe C, on fait l'obligation que ce soit une incorporation fédérale; et si l'on voit un plus à terme, le développement des institutions financières va peut-être nous diriger de ce côté-là. Et finalement, on pourrait se retrouver dans une situation où il y a très peu de sociétés reliées au domaine de la finance, soit l'assurance, les fiducies, etc., qui seraient incorporées en vertu de lois provinciales, que ce soit du Québec ou des autres provinces.

M. LaCouture: Monsieur Garneau, au départ, je faisais la mise au point suivante, à savoir que notre document était un

[Traduction]

of Insurance. The external auditor works mainly for the shareholders. If he has nothing significant to report, he addresses his comments to management, but if there is something even vaguely significant, he points it out to the shareholders and to the people he reports to. In the case of an insurance company, it is the Superintendent of Insurance.

The Chairman: Mr. Garneau.

Mr. Garneau: Mr. Chairman, I have read the document that you have prepared. It deals with a number of very interesting subjects.

I would like, however, to have more specific information on one issue, that of jurisdiction. The green paper proposes that a financial holding company, which could control a number of types of institutions—a Schedule C bank, a trust company, an insurance company—automatically come under federal jurisdiction. Do you have any particular views on this proposal, not with respect to concentration within financial institutions at the shareholder level, but with respect to the jurisdiction that corporations dealing with insurance, trust matters, etc. might eventually come under?

Mr. Paradis: The Chamber of Commerce has always recommended maximum consistency between federal and provincial legislation, not only for financial institutions, but at all levels. In our system, we absolutely have to reach some sort of agreement, perhaps not on the details, but at least on questions of principle. In the federal system, there are a lot of services, a lot of programs and a lot of laws that are ambivalent. That is what we are recommending. That is what we have to achieve. Is a given aspect of Quebec's Bill 75 preferable to another provincial act? It has to be debated and we have to reach some sort of agreement. That is the Chamber's position on practically every point, and we have said so repeatedly.

Mr. Garneau: Although we are not in the House of Commons, I am tempted to say that you have not answered my question.

Did the Quebec Chamber of Commerce look specifically at the responsibilities of a federally incorporated holding company? Did you hold discussions with provincial authorities to determine what their reaction would be and perhaps what your position would be as well? A Schedule C bank has to be federally incorporated; and in the longer term, the development of financial institutions may eventually lead us in that direction. And we may end up in a situation where very few financially oriented companies—insurance companies, trust companies, etc.—are incorporated under provincial legislation, either in Quebec or in other provinces.

Mr. LaCouture: At the outset, Mr. Garneau, I made the point that our brief was a sort of information kit and that we

[Text]

document de type informatif que l'on veut propulser en quelque 10,000 copies à travers le Québec. Et au niveau de la législation, on ne l'a à peu près pas abordé considérant la technicité et la difficulté de s'y retrouver. Ce que l'on a essayé de situer, au niveau du document d'information, c'est quelle était la mosaïque de tous les éléments de juridiction auxquels les institutions financières faisaient face. Et la seule conclusion que l'on pouvait y tirer au bout de la ligne c'était un souhait d'harmonisation de tout cela.

Mais le domaine précis de votre question, on ne l'a pas couvert.

M. Garneau: Dans un autre domaine, monsieur le président, à propos des conflits d'intérêt, car il y a beaucoup de questions qui ont été soulevées au sujet, par exemple, des conseils d'administration et des actionnaires, si l'on s'en va vers une concentration dans la propriété des divers éléments composant, disons, les quatre piliers, il y a un des éléments que l'on touche très peu. Je me demandais si vous, vous l'aviez regardé: les conflits d'intérêt qui existent, non pas entre les fonds garantis et l'avoir des actionnaires des sociétés de fiducie, mais aussi les biens-suggestions par rapport aux autres institutions financières qui pourraient être chapeautées par le même *holding* financier. Parce que l'on couvre souvent les questions d'une banque versus la fiducie, versus l'assurance. Mais quand l'on regarde le bilan d'une société de fiducie et que l'on regarde le fonds garanti, le fonds des actionnaires, le fonds propre, mais que l'on met cela en relation avec les biens-suggestions, parfois cela peut être du simple au double. Et la façon de rapporter la gestion sur ces fonds-là est beaucoup plus complexe. Tant et aussi longtemps qu'il y avait une division complète entre les quatre piliers, je pense que le problème se posait à un degré moindre. Mais si vous vous retrouvez avec une société de gestion qui possède une société d'assurance, un courtier, une société de fiducie puis une banque de l'Annexe C, vous pouvez bien vous imaginer que les milliards-suggestions deviennent un outil très important d'investissements et d'achats d'émissions de courtiers, d'achats ou d'opérations financières de la part d'une banque que l'on ne voit jamais dans aucun état financier. Est-ce que c'est un aspect que vous avez regardé dans votre analyse?

M. LaCouture: Oui; l'approche que nous avons prise à cet effet était effectivement de remarquer, comme tous nos intervenants, qu'il y avait de plus grandes possibilités de conflits d'intérêt s'il y avait une déréglementation des droits de propriété. Toutefois, notre réaction à ceci était la suivante: considérant la constitution de notre comité, nous ne faisons pas l'inventaire de toutes les possibilités de conflits d'intérêt, mais nous tentons de promouvoir l'idée au niveau de nos lecteurs que nous devons conserver les entités juridiques identiques pour s'y retrouver, au moins à la lecture d'un rapport financier. Vous savez fort bien, monsieur Garneau, que dans un rapport financier on y transcrit les transactions entre apparentés. Évidemment, cette petite phrase «transactions entre apparentés», il va falloir l'adapter à cette nouvelle réglementation si elle entre en vigueur. Enfin, nous devons nous en remettre, en général, aux règles d'éthique et à l'autodiscipline des institutions respectives pour voir au bon fonctionnement de tout cela.

[Translation]

want to distribute 10,000 copies of it throughout Quebec. Insofar as the legislation itself is concerned, it is so technical and so difficult to sort out that we hardly dealt with it at all. What we tried to do in our brief was describe the jurisdictional mosaic that financial institutions are facing. And all we could really conclude was that we hope it will all be co-ordinated.

As for the issue you specifically raised, we did not cover it.

Mr. Garneau: In another area, Mr. Chairman, with respect to conflicts of interest, since a lot of questions have been raised about boards of directors and shareholders, for example, if we move towards concentrated ownership of the various components, like the four pillars, there are aspects which we have hardly dealt with at all. I wonder whether you have looked at conflicts of interest not only between secured equity and trust company shareholders' equity, but between assets administered by a holding company and other financial institutions which could be controlled by the same financial holding company. We often look at the question of banks versus trust companies versus insurance companies. But if you look at the balance sheet of a trust company and you look at the secured equity, shareholders' equity and equity capital, and you compare it to administered assets, the latter are often worth twice as much. And the way in which management of those funds is carried on is far more complex. As long as the four pillars were completely separate, I do not think that the problem was as serious. But if you end up with a holding company that owns an insurance company, a brokerage firm, a trust company and a Schedule C bank, you can imagine that the billions of dollars they administer could become a very important tool for investing, buying stock issues, for purchases or for banking operations, and one that will never show up on any balance sheet. Did you look at this aspect when you did your analysis?

Mr. LaCouture: Yes. Our approach was to point out, as everyone else did, that there would be greater potential for conflicts of interest if ownership were deregulated. Our reaction, however, was this: Given the membership of our committee, we did not do a rundown of all possible conflicts of interest; we tried instead to convince our readers that the legal entities must remain the same so that we will be able to find our way around, at least in terms of reading financial statements. You know perfectly well, Mr. Garneau, that in a financial statement you record non-arm's length transactions. Obviously, this expression, «non-arm's length transaction», will have to be adapted to fit the new regulations if they come into effect. In any case, we generally have to fall back on the code of ethics and self-discipline of the various institutions to ensure that everything runs smoothly.

[Texte]

Mais on n'a pas voulu, et c'est important d'y revenir, je m'excuse, je suis obligé de revenir à l'objectif du groupe de travail, on n'a pas voulu, dis-je, préparer un mémoire; on n'a pas voulu simuler des situations. On a voulu strictement défendre un principe: le respect des spécialités et des entités juridiques, la juridiction la moins lourde possible et, enfin, une éducation économique qui peut s'ajuster à une divulgation plus grande dans chacun des rapports financiers des institutions.

• 1020

Egalement, nous avons voulu parler d'une divulgation un peu différente qui serait ajustée au milieu et aussi faire une éducation économique qui verrait à ce que les gens comprennent un peu mieux ce qui se passe. Il y a une catégorie de gens qui peut comprendre le système dans ses détails; une autre catégorie est en mesure de lire un rapport financier et de s'y retrouver; il y a peut-être une troisième catégorie qui n'a pas le goût de chercher, alors l'assurance-dépôts est là. Mais il y a l'autre catégorie, celle qui se situe entre l'expert qui comprend un rapport financier et l'autre qui ne veut rien savoir et se fie sur l'assurance-dépôts. En tout cas, il faudrait dire à cette catégorie qui se fie à l'assurance-dépôts pour combien elle est assurée. Aujourd'hui elle le sait. Avec ce qui s'est passé à la banque de l'Alberta, ils ont su ce qu'était l'assurance-dépôts. Mais si on avait fait un sondage je ne suis pas certain que tout le monde aurait su ce qu'est cette assurance, ce qu'elle assure, ou le montant qui est assuré. Un test a été fait en Ontario, selon la documentation qu'on a eue. Les gens hésitaient entre 100,000\$ ou 50,000\$. Ils ne savaient pas du tout pour combien ils étaient assurés.

Je pense donc que nous avons une responsabilité d'éducation économique à faire sur ce point. Mais on n'est pas entré dans le détail de toutes les situations de conflit d'intérêts.

M. Garneau: Merci.

The Chairman: Thank you very much, Mr. LaCouture. Your brief has been excellent and your presentation first class.

M. LaCouture: Monsieur le président, je vous remercie beaucoup.

The Chairman: Our next witness will be the Canadian Federation of Independent Business. We are going to adjourn for two minutes to allow members to stretch their legs.

• 1024

• 1029

The Chairman: We will resume. I will ask the Canadian Federation of Independent Business to come forward. Presenting the brief will be Mr. Brian Gray, acting president.

Mr. Brian Gray (Acting President, Canadian Federation of Independent Business): Acting president is just a temporary

[Traduction]

I apologize for referring again to what our task force was trying to accomplish, but we did not set out to prepare a brief; we did not want to sketch out scenarios or simulate situations. We set out to defend one principle: Respect for specialization and legal entities, the lightest touch possible as regards jurisdiction and, lastly, economic education which could be adapted to increased disclosure in the financial reports of the various institutions.

We also wanted disclosure to be somewhat different and to fit the milieu. We would also like there to be some sort of educational process so the people will have a better idea of what is going on. Some people understand all aspects of the system; others can read a financial report and make sense of it; and there may be a still others who do not want to go out of their way to find these things out, which is why there is deposit insurance. But there is another type of person, somewhere between the expert who understands a financial report and the person who wants nothing to do with the whole thing and counts on deposit insurance. In any case, the people who count on deposit insurance have to know how much they are insured for. Now they know. When the Alberta bank situation arose, they found out what a deposit insurance was. But if a survey had been done, I am not sure everyone would have known what deposit insurance is, what it covers and for how much. According to the documentation we have received, a test was done in Ontario. People were not sure whether they were insured for \$100,000 or \$50,000. They had no idea.

I think that we have a responsibility to educate people about this. But we did not go into detail about all possible conflict of interest situations.

Mr. Garneau: Thank you.

Le président: Merci beaucoup, monsieur LaCouture. Votre mémoire était excellent, et votre exposé de première classe.

Mr. LaCouture: Thank you very much, Mr. Chairman.

Le président: Nous entendrons maintenant des représentants de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Je lève la séance pour deux minutes pour vous permettre de vous décontracter.

Le président: Nous reprenons maintenant nos délibérations, et je demanderais aux représentants de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante de prendre place à la table. M. Brian Gray, président suppléant de la fédération, présentera l'exposé.

M. Brian Gray (président suppléant, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Monsieur le président, j'ai été nommé président suppléant à titre temporaire. Le président

[Text]

role, Mr. Chairman. I am vice-president. The president is back, so I am no longer acting president.

The Chairman: I see. We also have Mrs. Pat Thompson, associate director, and Richard Graham, director of national affairs for the federation. Welcome.

The rules are very simple. You give us a very quick run-down, Mr. Gray, as to your key concerns and then let us open the meeting to questions. Your brief will be appended to the proceedings of today's meeting.

Mr. B. Gray: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. I thought perhaps by way of introduction I would mention that I am vice-president and general manager of the Canadian Federation of Independent Business, as introduced. Among my responsibilities are responsibilities relating to small business financing, and that would include relationships with the banks and other financial institutions.

• 1030

With me is Pat Thompson, associate director of research, who spends a considerable amount of her time researching issues relating to small business financing, and Richard Graham, who has recently joined us as national affairs director and who has a keen interest in the area.

I thought perhaps the easiest way to proceed would be to read into the record excerpts from the brief such that they appear in the record. I realize that . . .

The Chairman: Why do that? We have your brief in the record. What do you want to do, print the brief twice in the record, or can we get back to the issue?

Mr. B. Gray: We can get back to the issue. Quite right. I thought that by and large . . . Perhaps I will summarize.

The Chairman: I was wondering if you could just come quickly to the key issues and then we could get it open to questioning.

Mr. B. Gray: Okay. In general terms, the federation applauds the paper and feels its stated directions are laudable. Our concern, however, is that many of the goals in the paper as they relate to our constituency may not materialize. Very certainly with regard to small business and the relationship in financing areas the key concern has to do with commercial lending. Our members want to be able to have access to funds at reasonable terms, reasonable rates, and clear accessibility to that across the country. We have 73,000 members in every pocket of the country, in every sector of the economy, so the provision of these services across a broad base is very, very vital to our concerns.

In general terms, our view is that the key problem for small firms in getting proper terms and conditions with regard to commercial lending has to do with the fact that they are chronically undercapitalized. Over the years, through the

[Translation]

étant de retour, je ne suis plus président suppléant et j'ai repris mes fonctions de vice-président.

Le président: Je vois. La fédération est également représentée par M^{me} Pat Thompson, directrice adjointe, et M. Richard Graham, directeur des affaires nationales de la fédération. Je vous souhaite la bienvenue.

Notre mode de fonctionnement est très simple. Tout d'abord, je demanderais à M. Gray de nous exposer brièvement les grandes lignes de la position de la fédération, après quoi nous passerons aux questions. Quant à votre mémoire, il sera annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

M. B. Gray: Merci, monsieur le président, et membres du Comité. Pour débiter, j'aimerais signaler que je suis vice-président et gérant général de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Je suis chargé, entre autres, du financement des petites et moyennes entreprises, ce qui comprend les liens avec les banques et autres institutions financières.

Je suis accompagné de M^{me} Pat Thompson, directrice adjointe de la recherche, qui consacre des efforts considérables à des recherches sur le financement des petites et moyennes entreprises, et de M. Richard Graham, qui assume depuis peu les fonctions de directeur des affaires nationales, secteur auquel il s'intéresse vivement.

J'ai cru que la meilleure façon de procéder serait de lire certains extraits du mémoire afin qu'ils soient inclus dans le compte rendu. Je me rends compte que . . .

Le président: Pourquoi procéder ainsi? Votre mémoire est déjà annexé au compte rendu. Voulez-vous que votre mémoire y figure deux fois? Ne vaudrait-il pas mieux s'attaquer directement à la question à l'étude.

M. B. Gray: Vous avez tout à fait raison. Peut-être devrais-je résumer mon mémoire.

Le président: Je me demandais tout simplement si vous pourriez exposer sans tarder les grandes lignes de votre mémoire, après quoi nous pourrions passer aux questions.

M. B. Gray: Très bien. De façon générale, la fédération est en faveur de l'orientation préconisée dans le Livre vert. Nous craignons cependant que bon nombre des objectifs exposés dans le Livre vert et qui touchent notre secteur ne seront jamais atteints. Il ne fait aucun doute qu'en ce qui concerne les PME et le financement de celles-ci, les prêts commerciaux constituent le problème majeur. Nos membres désirent pouvoir obtenir des fonds à des conditions et à des taux raisonnables, et ce, d'un bout à l'autre du pays. Notre association compte 73,000 membres répartis dans tous les coins du pays et oeuvrant dans tous les secteurs de l'économie, et la prestation de ces services est donc pour nous d'importance tout à fait critique.

Nous croyons que le plus grave problème auquel font face les PME qui désirent obtenir des prêts commerciaux à des conditions raisonnables est la sous-capitalisation chronique qui caractérise ce secteur. Au cours des années, par le biais des

[Texte]

Macdonald submission and presentations to the various provincial and federal governments, we have tried to promote vehicles whereby equity infusions into small firms can be enhanced, thereby basically improving the health of the firm and in so doing making the terms and conditions bankers apply to those firms, mostly based on formula lending, better overall.

We were encouraged by many of the measures in the federal budget this spring that were aimed at trying to relieve those equity problems in the small firm sector. We are also very encouraged by some of the vehicles that are being instituted at the provincial level, such as the small business development corporations in Ontario and their equivalents in other provinces of the country.

With regard to commercial lending itself, we have over the years done a considerable amount of the banks vis-à-vis small business, because overwhelmingly small businesses turn to the banks for financing and for basically their operating and term loan needs. To the extent that they can get this kind of money from the banks, the key concerns relate to the training of bank officers. We have done many surveys of our membership; we have also done a great amount of study into basically the provisions of services offered to small firms, not only in Canada but as it relates to similar institutions worldwide. We issued a study in 1982 that relates to this kind of thing, and the conclusions of that study by and large were that the training of bank officers in Canada in skills required to service the small business constituency were badly needed. We feel that although that study was conducted prior to the recession most of the recommendations in that

To the extent that we have here a paper that is trying to resolve, as we have called for, further competition among financial institutions in serving the commercial lending needs of small firms, the green paper proposes among other things the formulation of a Schedule C bank. We feel the Schedule C bank, although interesting in concept... There is nothing in the paper that suggests to us that in fact it is going to reach our membership in any meaningful way. You may have noticed in our paper that a great many things are raised as questions to be put to you as to just exactly how these things are going to operate. How are Schedule C banks going to get down into every community of the country? How are they going to help the small firm rather than the medium or large-sized firms in urban centres? To what extent are they going to share the market? To what extent are they really going to serve broadly the interests of the small business sector across Canada? So whether you are talking about Schedule C banks or whether you are talking about other financial services that the green paper proposes, we get into the question of just exactly how this is going to serve the interests of the small business community better than the current vehicles and institutions that are in place. Again, these are questions for our consideration.

[Traduction]

mémoires que nous avons présentés à la Commission Macdonald et aux gouvernements provinciaux et fédéral, nous avons favorisé la création de mécanismes permettant l'injection de capitaux additionnels dans les petites et moyennes entreprises, de façon à les rendre plus stables et, par le fait même, à améliorer les conditions exigées par les banquiers prêteurs, conditions généralement établies à l'avance.

Nous avons été encouragés par bon nombre des mesures proposées dans le budget fédéral présenté au printemps, qui avaient pour objectif d'atténuer les problèmes de capitalisation qui touchent les PME. Nous avons trouvé très encourageants aussi certains des mécanismes mis sur pied par les provinces, dont les sociétés de développement des petites et moyennes entreprises en Ontario et les instances semblables dans les autres provinces.

Quant aux prêts commerciaux, nous avons, au cours des années, étudié cette question de façon exhaustive et nous nous sommes penchés particulièrement sur le comportement des banques envers les PME, car celles-ci se tournent presque sans exception vers les banques pour répondre à leurs besoins en matière de financement, surtout les prêts à terme et les prêts d'exploitation. Comme les PME se tournent vers les banques pour obtenir ces services, la formation des employés des banques revêt une importance primordiale. Nous avons à plusieurs reprises recensé l'opinion de nos membres et nous avons aussi étudié de façon exhaustive les services offerts aux PME, non seulement au Canada, mais par les institutions financières à l'échelle internationale. En 1982, nous avons publié un rapport d'étude à ce sujet qui faisait ressortir qu'il est urgent, en règle générale, de former les employés des banques canadiennes afin de leur permettre de desservir les PME. Malgré le fait que l'étude a été effectuée avant la récession, nous croyons néanmoins que la plupart des recommandations du rapport sont tout aussi valables aujourd'hui.

Pour favoriser davantage de concurrence entre les diverses institutions financières qui desservent les PME, objectif qui nous semble louable, le Livre vert propose, entre autres mesures, la création de banques de l'annexe C. Si cette notion nous semble intéressante, il reste néanmoins que rien, dans le Livre vert, nous porte à croire que ces nouvelles banques vont avoir de réelles répercussions sur nos membres. Vous avez peut-être constaté que notre mémoire soulève un grand nombre de questions quant au mode de fonctionnement de ces diverses structures. Comment les banques de l'annexe C vont-elles pouvoir s'implanter dans toutes les petites villes canadiennes? Comment vont-elles pouvoir venir en aide, non pas aux moyennes et grandes entreprises dans les centres urbains, mais plutôt aux petites entreprises? Dans quelle mesure vont-elles accaparer la meilleure part du marché? Dans quelle mesure vont-elles véritablement desservir les intérêts des PME d'un bout à l'autre du pays? Qu'il s'agisse des banques de l'annexe C ou des autres services financiers préconisés dans le Livre vert, il faut se demander en quoi ces structures vont mieux desservir les intérêts des PME que ne le font les mécanismes et institutions qui existent déjà. Ce sont des questions sur lesquelles le Comité doit se pencher.

[Text]

• 1035

I think this is particularly true, to get back to Schedule C banks, with regard to the training of lending officers. If already there is a problem perceived by our membership with the competence and the training of bank lending officers with regard to serving the needs of small business, understanding the small firm, understanding its operation and the cycles it goes through, then I submit there may in fact be a greater problem with new entities coming into the market, in that there should be a very clear means of assuring that the small business sector will be served by professional and competent people.

The Chairman: Are you suggesting... [*Inaudible—Editor*]... be nationally sponsored for bankers, how they should deal with small businessmen, Mr. Gray?

Mr. B. Gray: No, I am not suggesting that. What I am suggesting is that if you are going to establish a vehicle whereby you are going to try to get funds to small firms, it is not sufficient just to set up a vehicle, but to try to ensure that the vehicle...

The Chairman: Which brings up the issue in your brief. You say that you do not think Schedule C banks are necessary, but you want us to do everything to encourage more competition in banking.

Mr. B. Gray: That is right.

The Chairman: I really wonder when we make a proposal to increase the number of bank outlets why that is not necessary, but we should at the same time presumably increase the number of bank outlets because you want more competition. We have a difficult time with your brief, and I thought you would have addressed that.

Mr. B. Gray: I do not think I have a problem with that, inasmuch as I think there is a need for further competition. Traditionally our members have viewed that competition as being provided through the traditional sources that are already established, such as extension of powers of trust companies, of credit unions, co-ops, vehicles that are already out there, understood, and where a trust level exists already.

There is the question very obviously of the credit unions and caisses populaires in Quebec that are very, very well regarded by our Quebec members. They have an infrastructure, they have an outreach well beyond the confines of the urban centres. And so our concern here is if you are going to set it up, try to ensure that these people will not just cream the urban markets, because that is certainly not going to help our membership.

If I might continue, we discuss other issues of concern to the membership, and I will just go by them quickly so we can open the floor to questions. Our members are very concerned about tied selling practices. The experience in the United States that we have been able to get our hands on would suggest that many consumers in the United States believe that if you get, for instance, a mortgage with a lending institution and they

[Translation]

Pour revenir à la question des banques de l'annexe C, la question de la formation des agents de prêt est d'autant plus importante. Étant donné que nos membres ont déjà identifié un problème, soit la compétence et la formation des agents de prêt en ce qui concerne les besoins des PME, la nature de celles-ci, leur mode de fonctionnement et les cycles économiques qui les caractérisent, les problèmes qui découleront de l'introduction de nouvelles institutions seront encore plus graves, car il faut trouver un moyen très efficace pour s'assurer que les PME sont desservies par des personnes professionnelles et compétentes.

Le président: Recommandez-vous la mise sur pied, à l'échelle nationale, de programmes de formation destinés aux banquiers et portant sur les PME?

M. B. Gray: Non, ce n'est pas ce que je propose. Si vous créez un mécanisme permettant l'injection de capitaux additionnels dans les PME, il est essentiel aussi de s'assurer que...

Le président: Cela nous ramène à votre mémoire, dans lequel vous dites que les banques de l'annexe C ne sont pas nécessaires, mais en même temps, vous nous encouragez à faire notre possible pour accroître la compétitivité dans le milieu bancaire.

M. B. Gray: C'est exact.

Le président: Je me demande comment on peut prétendre d'une part qu'il n'est pas nécessaire d'accroître le nombre de succursales bancaires, et, d'autre part, favoriser un accroissement de la compétitivité, ce qui nécessite, il me semble, une augmentation du nombre de succursales. Votre mémoire renferme cette contradiction, qui n'est pas résolue.

M. B. Gray: Pour moi, cela ne fait pas problème, car il me semble nécessaire d'accroître la compétitivité. Traditionnellement, la concurrence a été assurée, à notre avis, par les structures déjà en place, telles que l'extension des pouvoirs des fiducies, des caisses de crédit et des coopératives, qui sont bien connues, et qui se sont déjà attiré la confiance du consommateur.

Il faut aussi examiner la situation des caisses de crédit et des caisses populaires au Québec, qui jouissent d'une excellente réputation auprès de nos membres québécois. Ces caisses ont déjà mis sur pied une infrastructure et elles ont une présence qui dépasse largement les frontières des centres urbains. Nous croyons que dans ce domaine, il va falloir s'assurer que les nouvelles institutions n'envahissent pas les marchés urbains, car cela aura certainement des effets néfastes sur nos membres.

Je vais maintenant passer en revue quelques autres questions qui préoccupent la fédération, après quoi nous pourrions passer aux questions. La question des ventes liées constitue pour nous un problème réel. Selon les renseignements que nous avons recueillis aux États-Unis, bon nombre de consommateurs estiment que si, par exemple, vous obtenez une hypothèque d'une institution de prêt qui offre aussi des services d'assu-

[Texte]

happen to carry insurance, then whether or not it is directly stated there is an implied statement that perhaps it might be a smart idea to buy your insurance at that institution as well.

Our concern goes beyond the tied selling and the conflicts there. There are questions of confidentiality of information. There is also the question of the effect of financial holding companies coming into a small town like, say, Kelowna, where you already have existing independent insurance agents, independent investment brokers, accounting, management consulting people, and so on, in the community, who provide great amounts of employment in the community. Our concern is that if you permit these people to come in with a massive base of competitive advantage that you will perhaps have more services in the first instance through that vehicle, but that the cost in terms of potential loss of employment may be quite severe. Although it may not seem to be a great worry in urban centres, I submit that it is a very serious concern to our membership in the outer-lying regions of the country.

So by and large we come back to the question of yes, we would like more competition; yes, it is important to provide more services, but is there a means by which you can do this in a way so as not to injure or damage severely small firms in their current existence and at the same time provide more services that would help them to grow and help the economy to prosper?

• 1040

That is just an overall view. I will leave it to you to open the floor to questioning. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. Gray, if I can start off by referring to your final comments regarding the one-stop financial shopping and the impact this might have on smaller communities other than large metropolitan areas, I know that in my own community there is a real fear from the people you have listed that there might be competition for a few weeks or months but they will be out of business; they cannot compete with a national sort of system in their insurance business or whatever the case may be.

Is the Canadian Federation of Independent Business following up this perceived problem other than simply being a perceived problem? Do you plan studies? Do you plan to pursue this area?

Mr. B. Gray: As we mentioned in the brief, there are a number of issues that we find of such concern that we are going to have to go to the membership to try to get further definitive response on those questions. The problem is not just in terms of displacing somebody in the competitive market. There are also real concerns about the imbalance, if you will, of the contractual relationship between the small firm and the big institution. Our members are very, very wary of concentrations of economic power no matter what they are—whether it is big government, big unions or big financial institutions—and I think the membership have voted consistently against

[Traduction]

rance, vous avez tout intérêt à vous assurer auprès de ladite institution que cela soit une condition explicite ou implicite dans le contrat hypothécaire.

Dans ce contexte, nous nous sommes également penchés sur la confidentialité de l'information fournie aux institutions. Il faut également se demander quelles seront les répercussions de l'implantation d'une société de portefeuille financière dans une petite ville, Kelowna par exemple, où on trouve déjà des agents d'assurances indépendants, des courtiers en valeurs indépendants, des comptables, des consultants en gestion, et ainsi de suite, qui, tous, fournissent un grand nombre d'emplois dans la communauté. Nous craignons que si le gouvernement permet l'implantation de nouvelles institutions, avec l'avantage concurrentiel immense dont elles bénéficient, au départ, les services offerts par les nouveaux venus seront peut-être plus diversifiés, mais les pertes d'emplois possibles pourraient être très élevées. J'admets que le problème n'est pas très grave dans les grands centres urbains, mais je crois que cette possibilité inquiète sérieusement ceux parmi nos membres qui sont implantés dans les régions périphériques.

Bref, oui, nous sommes en faveur d'une compétitivité accrue et de la diversification des services offerts, mais n'y a-t-il pas un moyen pour y parvenir sans causer de tort grave aux PME existantes, tout en assurant davantage de services qui favoriseraient la croissance des PME et une plus grande prospérité?

Ce n'est qu'une vue d'ensemble. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Monsieur Gray, j'aimerais commencer par vos remarques de la fin concernant les omni-marchés financiers et les répercussions qu'ils pourraient avoir sur les petites localités, par opposition aux grandes régions métropolitaines. Dans ma propre circonscription, les gens que vous avez mentionnés sont persuadés qu'ils n'auront de la concurrence que pendant quelques semaines ou quelques mois, mais qu'elle suffira à les ruiner; ils ne s'estiment pas capables de faire concurrence à un système national d'assurance, ou autre, selon le cas.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a-t-elle étudié ce problème autrement que sous l'angle d'une possibilité? Avez-vous l'intention de mener des études et d'examiner cette question plus à fond?

M. B. Gray: Comme nous l'avons indiqué dans le mémoire, un certain nombre de questions nous préoccupent à un point tel que nous allons être obligés de consulter nos membres afin d'essayer de les approfondir. Le problème n'est pas seulement le fait que certaines personnes risquent de perdre leur niche sur le marché compétitif. Il y a également le problème très réel du déséquilibre, pour ainsi dire, des liens contractuels entre la petite entreprise et le grand établissement. Les concentrations de pouvoir économique, peu importe leur nature—qu'il s'agisse de grands gouvernements, de grands syndicats, ou de grandes institutions financières—inquiètent énormément nos membres,

[Text]

extensions of further powers which would enable those concentrations to increase.

So in answer to your question, yes, we do plan to try to get a better fix as to the real view . . . Part of the problem, frankly, in making the presentation is that we are dealing with something that does not exist yet. So even if we do go to the membership and say . . . Let us say it is extended to something similar to the banks, and the banks are in Kelowna, and they are able to offer all these services under a one-stop shop. They are already moving in that direction with regard to small business services. To me it is a short step between doing that and a broad range of services beyond traditional banking services. But we are talking a bit about "what if"; you are not talking about the actual reality because we do not have it yet. So in answer to your question, yes, we will pursue that.

Mr. Riis: You mentioned in the brief your members' concern about big government, big labour, big business. Yesterday we had the president and chief executive officer of Cadillac Fairview before us warning us that this is inevitably going to lead to massive increases in a concentration of financial powers.

I was surprised, Mr. Gray, that your brief was not a bit more alarmist in that sense. The theme throughout your presentation is a concern about potential concentration. Is there any question in your mind that the financial holding companies being proposed would not virtually guarantee that we will be seeing more concentration of that financial power than even at present?

Mr. B. Gray: Frankly, I was quite surprised by the testimony yesterday as I read it in *The Star*. The concern runs the gamut from Cadillac Fairview expressing that kind of concern to the Consumers' Association of Canada. The kinds of concerns they raised about corporate concentrations I do not think are that dissimilar to the views of the small business sector. Basically we are consumers, but we also have to deal . . . Again it gets to the imbalance of power and the concern about corporate concentrations or any kind of economic concentration. Perhaps you found it understated, but I can assure you that our members do not understate that concern.

Mr. Riis: You refer in your written brief to CDIC and some concerns. Did you agree with the proposals in the green paper? If not, what does your organization suggest we should do with CDIC? Do you support the co-insurance concept? If so, can you give us some guidelines as to what might be most appropriate?

Mr. B. Gray: The co-insurance concept was something that came latterly and is something we have not gone to the membership about yet. The membership did vote very heavily in favour of going from the \$20,000 level to the \$60,000 level of protection on CDIC.

[Translation]

et je crois qu'ils ont toujours voté contre les élargissements de pouvoirs qui permettraient l'accroissement de ces concentrations.

Donc, pour répondre à votre question, oui, nous avons l'intention d'étudier cette question plus à fond. À vrai dire, une des difficultés que nous avons eues en préparant notre exposé est due au fait que nous sommes en train de discuter de quelque chose qui n'existe pas encore. Même si nous en parlions à nos membres . . . Disons que ce système est appliqué à un secteur semblable aux banques, et que les banques sont à Kelowna. Les banques sont en mesure d'offrir tous ces services dans le cadre d'un omni-marché. C'est en quelque sorte ce qu'elles font déjà avec leurs services à la petite entreprise. À mon avis, ce n'est qu'une simple progression que d'ajouter aux services bancaires traditionnels une gamme générale d'autres services. Mais ce ne sont que des «si»; il ne s'agit pas de la réalité, puisqu'elle n'existe pas encore. Donc, pour répondre à votre question, oui, nous allons examiner la question.

M. Riis: Dans votre mémoire, vous avez mentionné le fait que vos membres s'inquiètent des grosses machines gouvernementales, syndicales et commerciales. Hier, nous avons reçu le président-directeur général de la société Cadillac Fairview, qui disait que cette situation mènera inévitablement à des augmentations massives de la concentration des pouvoirs financiers.

J'étais étonné de voir que votre mémoire, monsieur Gray, n'était pas plus alarmiste que cela à cet égard. Le thème général de votre exposé était une préoccupation au sujet des concentrations éventuelles. Ne croyez-vous pas que les sociétés de portefeuille proposées garantiront presque à coup sûr une plus grande concentration des pouvoirs financiers que même à l'heure actuelle?

M. B. Gray: À vrai dire, j'étais très étonné de lire l'article qui a paru hier dans le *Star*. On y mentionnait toute une gamme de vues, allant de la Cadillac Fairview, qui craignait ce genre de concentration, à l'Association des consommateurs du Canada, qui craignait le risque de concentration de sociétés, attitude qui ne diffère pas beaucoup des craintes manifestées par la petite entreprise. Nous sommes essentiellement des consommateurs, mais nous devons également mener des transactions . . . Cela nous ramène à la question du déséquilibre des pouvoirs et du risque de concentration de sociétés, ou d'une concentration économique quelconque. Vous avez peut-être eu l'impression qu'il ne s'agit pas là d'une question importante pour nous, mais je vous assure que nos membres la prennent très au sérieux.

M. Riis: Dans votre mémoire écrit, vous mentionnez la SADC-et certains problèmes à son égard. Êtes-vous d'accord avec les propositions contenues dans le Livre vert? Sinon, qu'est-ce que nous devrions faire avec la SADC, d'après votre organisation? Appuyez-vous le principe de la coassurance? Si oui, avez-vous des idées sur la meilleure façon de procéder?

M. B. Gray: Le principe de la coassurance est assez récent et je n'ai pas encore eu le temps de consulter nos membres à ce sujet. Ils avaient d'ailleurs approuvé par une très forte majorité la proposition visant à porter de 20,000 à 60,000\$ le niveau de protection accordé par la SADC.

[Texte]

Mr. Riis: Yet you criticize that.

Mr. B. Gray: I am sorry?

Mr. Riis: Yet you criticize that move, do you not? Your paper indicates you have concerns that this will lead to sloppy deposit practices.

Mr. B. Gray: We are saying that although they voted in favour of it, you have to be careful about how you balance it. I am not suggesting it was a bad idea. The membership voted in favour of it. We are concerned about how you go from here. The concept of co-insurance, without going to the membership yet I would suggest would be something that would be appealing to our membership inasmuch as I do not think they believe you get something for nothing. I think they probably feel they would have to share in the risk involved in the deposits in the institutions involved.

• 1045

Mr. Riis: Just so I understand, Mr. Gray, do you only reflect what your membership says? I mean, do you just assume that whatever the majority says is the best thing to do?

Mr. B. Gray: Mr. Riis, I would like to be able to express simply personal points of view here, but I am a staff member of an organization that is quite democratic in nature and I do not plan to go off in a different direction.

Mr. Riis: Do you feel it is inappropriate that the banks are not being considered at the same time as we are considering the other financial institutions as part of the green paper proposals?

Mr. B. Gray: I would just reflect what I said in the paper, that we are a bit between a rock and a hard place as the federation on this question. On the one hand, if you do not extend this kind of access to the banks then you will likely limit the amount of help, if that is what you are intending to do, in a variety of service areas to the overall and overwhelming majority of small businesses. Most of our membership is not in the urban centres; it is broadly dispersed across the regions of Canada. They need to have access to these services if they are going to be broadly available. And if you do not give it to the banks, which are in every nook and cranny, then I would really question just exactly how quickly... even if it is going to reach into small places like Caraquet, New Brunswick or places such as that. On the other hand, again you are caught between a rock and a hard place because they have voted against extensions of powers to the banks, which this clearly would do, and they also are a little concerned about the competition within the locality and displacing firms. So again, this is not something we have asked directly of the membership, but I have raised the concerns relating to the banks generally.

Mr. Riis: Just a last question, Mr. Gray. In your paper you asked the question rhetorically: To whose benefit are these changes being made? It seems to me that a theme that envelops in your presentation, both written and verbal today, is that you feel the proposals in the green paper are by and large geared to provide more competition and assist the financial

[Traduction]

M. Riis: Et pourtant, vous êtes contre.

M. B. Gray: Pardon?

M. Riis: Vous avez critiqué cette proposition, n'est-ce pas? Vous semblez dire dans votre mémoire que cela risque de mener à de mauvaises pratiques de dépôt.

M. B. Gray: Tout ce que nous voulions dire, c'est que, même si nos membres ont voté en faveur de cette augmentation, il faudra faire attention à son application. Je ne dis pas que c'était une mauvaise idée. Nos membres étaient en faveur de ce changement. Nous voulons simplement savoir quelle sera la prochaine étape. Sans avoir consulté les membres, je dirais que le principe de la coassurance leur plaira dans la mesure où ils savent bien qu'on n'a jamais rien pour rien. Je pense qu'ils sont bien conscients qu'ils auront à partager le risque pour les dépôts effectués dans les institutions concernées.

M. Riis: Si je vous ai bien compris, monsieur Gray, vous tenez toujours compte de ce que vos membres disent? Tenez-vous pour acquis que ce que veut la majorité est nécessairement la meilleure chose à faire?

M. B. Gray: Monsieur Riis, j'aimerais bien pouvoir n'exprimer que mon point de vue personnel, mais je suis un employé d'une organisation tout à fait démocratique et je n'ai pas l'intention de contredire la majorité.

M. Riis: Trouvez-vous injuste que l'on n'ait pas tenu compte des banques au même titre que les autres institutions financières dans les propositions du Livre vert?

M. B. Gray: Je vais répéter ce que j'ai dit dans le mémoire, c'est-à-dire qu'en tant que fédération, nous n'avons pas de choix à cet égard. D'une part, si vous n'accordez pas ce genre d'accès aux banques, vous allez limiter votre aide, si c'est bien là votre intention, en réduisant la variété de services offerts à la très grande majorité des petites entreprises. La plupart de nos membres ne résident pas dans les grands centres urbains, ils viennent plutôt de toutes les régions canadiennes. Ils doivent donc avoir accès à ces services afin de diversifier leurs opérations. Et si vous excluez les banques, que l'on retrouve à tous les coins de rue, je ne vois pas dans quelle mesure... même si votre programme s'étend à de petites localités comme Caraquet, au Nouveau-Brunswick, ou à d'autres endroits semblables. D'autre part, nous sommes encore mal pris, parce que nos membres ont voté contre l'élargissement des banques, ce que ce système accomplirait, et ils s'inquiètent un peu aussi de la compétition locale et des risques de faillite d'entreprises. Encore une fois, nous n'avons pas consulté nos membres directement pour cette question, mais j'ai discuté avec eux des problèmes généraux des banques.

M. Riis: Une dernière question, monsieur Gray. Dans votre mémoire, vous avez posé une question pour la forme: qui profitera de ces changements? Dans vos exposés écrit et oral, vous donnez l'impression que les propositions du Livre vert ont généralement pour but de créer une plus grande compétition et d'aider le système financier dans les grands centres comme

[Text]

system within the Torontos as opposed to providing perhaps anything, maybe even a negative impact on the Caraquets. Is that a fair summary of your view?

Mr. B. Gray: I think our concerns really are fairly close to that; we do believe that there should be provision for more services, but we are not at all sure that the services, or the way or the vehicles by which it is supposed to be provided in the green paper, as suggested by the green paper, and also through interventions of various parties both at conferences, testimony before committees and so on, leads us to believe there will be a massive increase in those services. One only needs to go through the testimony of Trilon before the Dupré committee to understand that Trilon, for instance, does not have any plans. They are one of the big, big ones that is ostensibly going set up a Schedule C bank. Their testimony suggests that they think the current chartered banks are providing a fine service and they do not plan to get into commercial lending activities very much at all—and if so, it will mostly be at the high end.

Mr. Riis: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. I just have one concern that relates to page 16 of your brief and concerns the one-stop shopping concept and the apparent attitude of your membership to it. We have heard in other aspects of these hearings of the experiment in Swift Current, Saskatchewan, where under one roof there is a credit union and a co-operative trust company providing the trust company services, real estate and so on, and also CIS providing E & C and life insurance.

We have heard from the independent brokers' associations of a number of provinces and they refer to this model and this experiment with a great deal of consternation. They have mentioned to us the survey that you referred to and they expressed concern about tied selling and quiet coercion and things like that. I am somewhat concerned about that, because what we are told by the participants—the credit union aspect of it, anyway—is that they are simply after the best deal for their customers. I am wondering what your approach is to this. If this leads to the best deal for the customer, what objection should there be to this?

• 1050

Mr. B. Gray: Again, I guess that is a big "what if?" If this leads to a better deal for the customer, terrific, but I think too many of the questions that have been put on why this is a panacea have been put only in a positivistic sense. I am worried beyond the fact that there may be a nice service in one place that may have initially, at least, a better price, perhaps more efficiency. Again, we are talking in a vacuum here. But I am worrying further down the road if you allow major concentrations eventually to take up the whole market whether in fact in the long term you will not have more efficiency at a better price and whether you will have freedom of choice and freedom to information about all the services that are really available out there, and finally what it is going to mean to those tens of thousands of independent agents and brokers who

[Translation]

Toronto, par opposition à de petites localités comme Caraquet, où les conséquences seront plutôt négatives. Ai-je bien résumé votre position?

M. B. Gray: Vous n'avez pas tout à fait tort; nous croyons qu'il devrait y avoir plus de services, mais nous ne sommes pas convaincus que les façons d'offrir ces services, que ce soit les propositions du Livre vert, ou les idées de divers groupes formulées dans le cadre de conférences, ou des témoignages devant des comités, etc., mèneront à une augmentation massive de ces services. Par exemple, il suffit de parcourir le témoignage de la société Trilon devant le comité Dupré pour comprendre que cette société n'avait aucun plan. De toute évidence, il s'agit d'une très grande compagnie qui va établir une banque de l'annexe C. D'après son témoignage, la société Trilon estime que les banques à charte actuelles fournissent un excellent service, et qu'elles n'ont aucunement l'intention d'entreprendre des activités de prêts commerciaux, sinon au maximum de l'échelle.

M. Riis: Merci. Monsieur le président, je vous remercie.

Le président: Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. Il y a une question qui m'intéresse, à la page 16 de votre mémoire, concernant le principe des omni-marchés et l'attitude de vos membres à cet égard. Nous avons entendu, dans le cadre de nos audiences, les témoignages de certains groupes au sujet de l'expérience de Swift Current, en Saskatchewan, où, sous un même toit, il y a une caisse de crédit, une compagnie de fiducie coopérative, qui offre donc des services fiduciaires, immobiliers, etc., et la CIS, qui offre des services d'assurance-vie et d'assurances générales.

Nous avons entendu les témoignages de diverses associations provinciales de courtiers indépendants qui nous ont parlé de ce modèle et de cette expérience avec beaucoup d'inquiétude. Ils nous ont parlé de l'enquête que vous avez mentionnée en nous manifestant leur inquiétude au sujet de pratiques comme les ventes liées, les pressions insidieuses, etc. Cela me préoccupe quelque peu, parce que les organismes intéressés—du moins les caisses de crédit—nous disent qu'ils ne veulent que ce qu'il y a de mieux pour leurs clients. Comment percevez-vous cette situation? Si c'est bien à l'avantage du client, quel mal y a-t-il à cela?

M. B. Gray: Encore une fois, ce ne sont que des «si». Si c'est vraiment à l'avantage du client, tant mieux. Cependant, je pense qu'on a trop souvent évalué de façon positive la raison d'être de cette panacée. Ce qui m'inquiète, ce n'est pas seulement le fait que le service offert semble être, du moins à l'origine, plus avantageux et plus efficace. Je vous rappelle que nous ne discutons que de probabilités. Ce qui me préoccupe vraiment, c'est l'avenir. Si l'on permet à la situation de dégénérer à un point tel que de grandes concentrations gobent tout le marché, rien ne dit qu'à long terme, les services seront plus efficaces à un prix plus avantageux et que les clients auront tous les renseignements nécessaires pour choisir entre tous les services offerts. En fait, nous ne savons pas ce que cela signifiera pour les dizaines de milliers d'agents et de courtiers

[Texte]

are in all the communities across Canada, providing employment.

Conceptually it is great. You have a one-stop shop where everything is tidy and efficient and it is going to be terrific. I would find very few small businessmen who would argue with getting a better price and a better service. But I think you have to look a little beyond that and see what the other consequences of some of these things may be. That is why we raise these concerns.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I presume we are all interested in seeing the consumer get a better deal. Would you have the purveyor of insurance, for example, read some sort of a Miranda warning to his customers before he enters into a contract with them?

Mr. B. Gray: Perhaps that is taking it a little too far. What I am worried about is that that purchaser or consumer feel the freedom to go anywhere and be sure his interests are well served. I think under the current independent insurance agent and broker system he will know pretty well because of the competitive aspects of different plans just exactly what he is and what he is not getting. But again, clearly there is a *caveat emptor*; let the buyer beware. You have to be looking into this. No, we are not talking about reading a Miranda statement; we are talking about some protection to the consumer.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am somewhat concerned by the brief held by the independents, because I know for a fact that many of them have hardly been specializing in a certain field of insurance. In fact, they have been logging GICs for various trust companies and channelling the business to the one that pays the highest commission. Many millions of dollars shifted towards Seaway, for example, a few years ago. They were heavily into the IAC business when that was available and useful. They were involved in income tax matters when they were hardly expert to be doing it. They were involved in all sorts of legal matters, charging legal fees in the small towns for conveyancing and things like that. So the independents were hardly restricting themselves. In essence they were a one-stop. It seems to me their brief is, well, leave this one-stop thing to us, thank you very much, and stay out of it. That is one version of what we heard from them. What do you say about that?

Mr. B. Gray: Well I read their brief and I guess I did not arrive the same kind of conclusion. I did not see anything which suggested they ought to become the one-stop-shop vehicle.

The Chairman: It was not in their brief. It was when they started admitting what they in fact did in questioning.

Mr. B. Gray: I am afraid I am not familiar with that testimony.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am simply saying to you that is fact; that is what goes on.

[Traduction]

indépendants à travers le Canada, pour ce qui est de la création d'emplois.

En principe, c'est une excellente idée. Voilà un omni-marché où l'ordre et l'efficacité règnent, et où tout marche comme sur des roulettes. Je connais très peu de petits hommes d'affaires qui seraient contre l'idée de recevoir un meilleur service à un meilleur prix. Mais il faut chercher un peu plus loin, pour déterminer les autres conséquences d'un tel système. Et c'est pourquoi nous nous inquiétons.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'imagine que nous voulons tous que le consommateur en sorte gagnant. Vous ne voudriez pas, par exemple, qu'un assureur lise à ses clients la liste de leurs droits avant de conclure un contrat avec eux.

M. B. Gray: Vous allez peut-être un peu trop loin. Ce qui m'intéresse, c'est que l'acheteur, le consommateur, se sente libre d'acheter son service où bon lui semble, tout en sachant que ses intérêts sont protégés. En vertu du système concurrentiel actuel, le consommateur sait exactement ce qu'il obtiendra de tel ou tel agent ou courtier d'assurances. Mais encore une fois, c'est aux consommateurs à faire attention. Il faut étudier tout le marché. Il n'est pas question de lire leurs droits aux consommateurs, mais bien de leur accorder une certaine protection.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Le mémoire présenté par les compagnies indépendantes m'inquiète quelque peu parce que je sais pertinemment que bon nombre d'entre elles ne sont pas spécialisées dans un domaine d'assurance particulier. En fait, elles encouragent l'achat de certificats de placement garantis par diverses compagnies de fiducie en confiant le gros des affaires à celle qui verse la commission la plus intéressante. Par exemple, il y a quelques années, plusieurs millions de dollars avaient ainsi été confiés à la *Seaway*. Cette compagnie, comme la IAC, offrait les services d'une compagnie de financement, lorsque c'était avantageux de le faire. Elle offrait aussi des services fiscaux, même si elle n'avait pas du tout les compétences requises. Dans de petites villes, elle offrait toutes sortes de services juridiques—par exemple, des services de cession, etc.—pour lesquels elle réclamait des honoraires. Comme vous le voyez, les compagnies indépendantes n'hésitaient pas à toucher à tout. C'était en fait des omni-marchés. D'ailleurs, dans leur mémoire, elles semblent nous demander de leur laisser toute la question des omni-marchés et de ne pas nous en mêler. C'est du moins ce que nous avons compris. Qu'en pensez-vous?

M. B. Gray: Eh bien, j'ai lu leur mémoire, et je n'en suis pas arrivé à la même conclusion que vous. Rien ne laissait entendre qu'elles voulaient avoir le monopole des omni-marchés.

Le président: Ce n'était pas dans le mémoire. C'est une idée qui est ressortie pendant la période de questions.

M. B. Gray: Malheureusement, je n'ai pas pris connaissance du témoignage de ce groupe.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je voulais simplement vous dire que c'est cela qui se passe.

[Text]

Mr. B. Gray: I would have the same kinds of concerns as I am raising with you about the one-stop shop as conceived in the green paper. If the guy is clearly not competent to offer legal advice then he ought not to be doing so. Again, there should be some judgment there.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The fact is that everyone is coming out from the area of enlightened self-interest.

Mr. Warner: Mr. Wilson, if I could just make a brief remark, I believe probably less than 1% of the agents and brokers in Canada deal in GICs, and some of the presentations made to the committee indicated that these people would probably be willing to give up that right, if necessary.

• 1055

It was also pointed out that in certain areas perhaps this was the only source of a GIS in a very small community. But it certainly is not a large portion of a broker's business, and certainly is a very minuscule part of the total revenue of agents and brokers in Canada. Perhaps that could just help someone.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I appreciate that. I appreciate that interjection from Mr. Warner, who quite properly comes to the rescue of the insurance committee of which he is one. I speak not of the situation in Cornwall, Ontario, but rather of that of rural Saskatchewan, the areas of Saskatchewan . . .

Mr. de Jong: A lawyer's business?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Indeed, indeed. And the clients of course, after the thing is messed up and there are appeals to the tax department, who come roaring in to see the legitimate accountants and lawyers to try to get the mess straightened out—which is just an aside.

I do say that in the areas I am familiar with, and I am speaking about Saskatchewan very definitely, they are into it; obviously that is why they feel threatened. I guess we all come at it from the point of view of self-interest; that is what this exercise is all about.

The Chairman: Mr. de Jong. Have you one more question?

Mr. B. Gray: Mr. Chairman, may I just follow up on his remark, if I may? I guess I would throw the question back to you. To what extent are you, as a representative of your constituency, concerned about the potential loss of jobs in legal firms, accounting firms, management consulting firms, investment agencies and insurance broker's houses? Really, that is what the bottom line is. That is what my concern is here. We are looking quite broadly, because if the one-stop shop does go out there . . . I am looking perhaps at the worst-case scenario, but I think you have to look at these things when you are looking at the direction in which you are going. If you get concentrations of power whereby you have maybe 12 major financial entities out there that are going into communities

[Translation]

M. B. Gray: Je soulèverais les mêmes arguments au sujet du principe de l'omni-marché formulé dans le Livre vert. Si, manifestement, l'intéressé n'a pas les compétences requises pour offrir des conseils juridiques, on ne devrait pas lui permettre de le faire. C'est une question de discernement, encore une fois.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais le fait est que tout le monde agit pour son propre intérêt.

M. Warner: J'aimerais faire une observation, si vous me le permettez, monsieur Wilson. A mon avis, moins de 1 p. 100 des agents et courtiers canadiens s'occupent de certificats de placement garantis et, d'après certains des témoignages qu'a entendus ce Comité, ces gens seraient sans doute disposés à abandonner ce droit, si nécessaire.

On a également signalé que dans certaines régions, c'était peut-être la seule source de supplément de revenu garanti dans une très petite localité. Cela ne représente certainement pas un chiffre important pour le courtier et ce n'est peut-être qu'une part minuscule des recettes totales des agents et courtiers au Canada. Peut-être que cela peut simplement aider quelqu'un.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je vous remercie. Cette intervention de M. Warner est très intéressante. Il est normal qu'il vienne en aide au comité d'assurance dont il fait partie. Je ne parle pas de la situation à Cornwall, en Ontario, mais de celle de la Saskatchewan rurale, des régions de la Saskatchewan . . .

M. de Jong: Un cabinet d'avocats?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): En effet. Et les clients, évidemment, lorsque les choses vont mal et que l'on interjette appel au ministère de l'Impôt, les clients, dis-je, viennent voir les comptables et avocats légitimes pour essayer de régler leurs affaires.

Je dois dire que dans les régions que je connais—et je parle ici de la Saskatchewan—c'est le cas; c'est pourquoi ils se sentent menacés. Je suppose que tout le monde considère son propre intérêt; c'est là l'objet de tout cet exercice.

Le président: Monsieur de Jong. Avez-vous une autre question?

M. B. Gray: Monsieur le président, me permettez-vous d'ajouter quelque chose? J'aimerais vous renvoyer à la question. Dans quelle mesure êtes-vous, à titre de représentant de votre circonscription, préoccupé par les pertes d'emplois possibles dans les cabinets juridiques, les cabinets de comptables, les firmes de conseillers en gestion, les agences d'investissement et les courtiers en assurance? C'est en fait ce qui est important. C'est ce qui me préoccupe. Nous considérons la chose assez largement, car si l'omni-marché s'implante là . . . C'est peut-être le scénario le pire à envisager, mais je crois qu'il faut examiner cela lorsque l'on étudie la direction prendre. Si vous avez des concentrations de pouvoirs qui font que 12 grandes institutions financières vont aller s'installer e

[Texte]

offering one-stop shop services, then I would submit it is not going to be very long before they get into everything and you are going to be displacing jobs. I guess the real question comes down to this: How important is that? Are the jobs displaced going to be replaced by the one-stop shop? I am not so sure they will.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I guess my answer to that would be that in the area where I live I do not think there would be any displacement in the sense that one enlarges at the expense of another. The employment simply shifts from one place to another. I would not view that as being a particular problem.

But I do agree with you. I think that concentration is one of the major issues we are dealing with here. It just bothers me a little bit to see the approach that is made sometimes on these issues. You know, it is fine for me to want to retain my monopoly. In essence, do not come toward my end of it is what I am hearing a lot of the time.

Mr. B. Gray: Mr. Chairman, I guess I am taking a broader view. We represent a variety of constituencies. One might have thought we could come in here and say yes, one-stop shops are a panacea; they are the greatest things since sliced bread; in fact they are going to do everything you have ever wanted for small firms to grow and prosper. I do not think it is quite that simple. Our experience with government one-stop shops is not terribly favourable in that regard. Suggesting to us that it is going to be the greatest thing since sliced bread . . .

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. How important are regional financial institutions to small business?

Mr. B. Gray: Could you clarify? Do you mean regional banks, or regional financial institutions of all kinds?

Mr. de Jong: Of all kinds.

Mr. B. Gray: I think where they are established and have a good network they are extremely important to small business, most importantly in terms of their representation in a locality, their understanding of the locality, the fact that their loan officers or managers do not move around very much, the fact that they stay pretty much in that community; they serve it well. They understand the individual firm, the individual owner of the firm, the business cycles that firm is going to go through, the cycles the local economy is going to go through. Most importantly, I think they provide an important source of competition to the established chartered banks. I know Mr. Garneau will be familiar with that in Quebec. Certainly in our membership the caisses populaires are very highly regarded, more so than the major chartered banks. I think this is largely because of the kinds of considerations I have just mentioned.

[Traduction]

omni-marché, il ne faudra pas longtemps pour que ces omni-marchés offrent tous les services, et cela va supprimer des emplois. Je crois que la véritable question est la suivante: quelle importance cela a-t-il? Les emplois ainsi perdus vont-ils être remplacés dans un omni-marché? Je n'en suis pas sûr.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je crois pouvoir vous répondre que dans la région où je vis, je ne pense pas que cela créerait de gros problèmes, en ce sens que l'un se développe aux dépens de l'autre. Les emplois passent simplement d'un endroit à l'autre. Je ne crois pas que cela poserait un problème particulier.

Je conviens toutefois avec vous que la concentration est une des grandes questions qui doivent nous occuper ici. La façon dont on envisage quelquefois la question me gêne un peu. Par exemple, il serait bon pour moi de conserver le monopole. Autrement dit, laissez-moi tranquille. C'est ce que l'on nous dit souvent.

M. B. Gray: Monsieur le président, je crois que j'envisage les choses de façon plus large. Nous représentons tout un éventail de groupes. Certains auraient pu penser que nous serions venus vous dire que les omni-marchés étaient la panacée, la meilleure invention depuis le pain en tranches; qu'ils feront tout ce que l'on a toujours voulu pour permettre à la petite et à la moyenne entreprise de se développer et de prospérer. Je ne pense pas que ce soit aussi simple. L'expérience que nous avons des omni-marchés gouvernementaux n'est pas tellement favorable à cet égard. Nous dire que ce sera la plus grande invention depuis le pain en tranches . . .

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président. Les institutions financières régionales sont-elles importantes pour les petites et moyennes entreprises?

M. B. Gray: Pourriez-vous préciser? Voulez-vous dire les banques régionales, ou les institutions financières régionales de toutes sortes?

M. de Jong: De toutes sortes.

M. B. Gray: Je crois que là où elles existent et ont un bon réseau, elles sont extrêmement importantes pour la petite et la moyenne entreprise, surtout parce qu'elles se trouvent sur place, qu'elles comprennent la réalité locale, que leurs agents de prêt ou gérants ne bougent pas trop et restent en général dans la région; qu'ils la servent bien. Ils comprennent chaque affaire, chaque propriétaire d'affaire, les cycles de l'affaire en question, les cycles de l'économie locale. Ce qui est le plus important, c'est qu'ils représentent une source de concurrence importante pour les banques à charte établies. Je sais que M. Garneau connaît cela au Québec. Les caisses populaires sont très bien considérées parmi nos membres, beaucoup plus que les grandes banques à charte. C'est essentiellement à cause des facteurs que je viens de citer.

[Text]

[Translation]

• 1100

Mr. de Jong: I am glad to hear you say that. I was expecting you to say that and hoping you would, although I must say I am disappointed that I do not see a discussion of it in your presentation. It would seem to me that from the point of view of small business the viability of regional financial institutions are damned important, because they do understand the local conditions and they do want to know the local personnel in the region. I would tend to think they would be essential to small businesses.

Mr. B. Gray: Retrospectively, perhaps we could have expanded that section of our brief somewhat more. However, we are clearly on record through a variety of past interventions on that score. I think Mr. Riis, as your finance critic, is fully aware of how the federation feels about competition amongst the financial institutions and how members see the various institutions—regional and central.

Mr. de Jong: There is one other item from reading through your discussion on the CDIC and deposit insurance—a case in point. When one of the financial institutions in my riding went under I spent some time with a local contractor who did not have a deposit in there. He did not support that financial institution because of the high rate of return; he essentially had a non-interest-bearing account, a checking account. As a contractor, of course it was above the \$60,000 limit. He was in there in part because he wanted to support as well the local financial institution. Would you say that in instances such as this, where it is essentially a checking account and there is no desire for the person to increase his return, that we should have an insurance deposit higher than the \$60,000?

Mr. B. Gray: We did not go into great detail on the technicalities of the CDIC, other than to say we think there ought to be adequate protections in the system. We really defer to the people who are expert in that area to suggest the mechanisms whereby that would be achieved. Once solid recommendations on those vehicles are made, then we can more knowledgeably ask our membership how they feel about these things. I think you make a reasonable case. There are an awful lot of people of the CCB and the Northland Bank who are out on a limb right now through no fault of their own. I think it just reinforces the importance of ensuring your system is working correctly. I think all of you are mindful of that importance and I think you are going to work toward it.

Mr. de Jong: It seems to me that some further work needs to be done, particularly for the small business section and the checking accounts. I do not think the \$60,000 is adequate and I think a special case can be made for people in those circumstances. I would appreciate some work being done by your organization on that particular question.

Mr. B. Gray: I will endeavour to do that. I must say I apologize. We did not think of getting into the specificity of asking about checking accounts related to CDIC, but your point is well taken.

Mr. de Jong: Thank you.

M. de Jong: Je suis heureux de vous entendre dire cela. C'est ce que j'espérais que vous diriez, mais je regrette de ne pas le voir dans votre texte. Il me semble que du point de vue de la petite et de la moyenne entreprise, les institutions financières régionales sont extrêmement importantes, car elles comprennent les conditions locales et elles ont du personnel local. C'est donc probablement essentiel pour les PME.

M. B. Gray: Peut-être aurions-nous en effet dû élargir ce chapitre de notre mémoire. Toutefois, nous avons fait maintes déclarations publiques à ce sujet. Je crois que M. Riis, qui est votre porte-parole pour les finances, sait exactement ce que pense la fédération de la concurrence entre les institutions financières et de la façon dont nos membres considèrent les diverses institutions, régionales et centrales.

M. de Jong: J'aurais une autre question à éclaircir dans ce que vous dites sur la SADC et l'assurance-dépôts. Lorsqu'une des institutions financières de ma circonscription a fait faillite, j'ai passé quelque temps avec un entrepreneur local qui n'y avait pas fait de dépôt. Ce n'était pas pour le taux de rendement élevé qu'il appuyait l'institution financière; il y avait essentiellement un compte ne portant pas intérêt, un compte-chèque. Étant entrepreneur, la limite de 60,000\$ avait évidemment été dépassée. Il était là en partie parce qu'il voulait également appuyer l'institution financière locale. Diriez-vous que dans des cas semblables, lorsqu'il s'agit essentiellement d'un compte-chèque et que l'intéressé ne cherche pas à accroître son taux de rendement, il faudrait relever le maximum de 60,000\$ de dépôts assurés?

M. B. Gray: Nous ne sommes pas tellement entrés dans les détails techniques touchant la SADC, sinon pour dire qu'il faudrait, à notre avis, garantir une protection adéquate. Nous nous en remettons en fait aux experts en la matière pour trouver les mécanismes voulus. Lorsqu'on aura fait des recommandations solides à ce sujet, nous pourrons, en connaissance de cause, demander à nos membres ce qu'ils en pensent. Ce que vous disiez me semblait raisonnable. Il y a énormément de gens de la BCC et de la Banque Northland qui se retrouvent dans une situation très difficile alors qu'ils n'y sont pour rien. Cela prouve simplement combien il est important d'assurer que le système fonctionne bien. Tous ceux d'entre vous qui sont conscients de cette importance vont certainement s'efforcer de travailler dans ce sens.

M. de Jong: Il me semble qu'il va falloir réétudier la question, particulièrement pour les PME et les comptes-chèques. Je ne pense pas que la limite de 60,000\$ soit adéquate et je crois que l'on peut considérer qu'il y a des cas spéciaux dans de telles circonstances. J'aimerais que votre fédération étudie cette question particulière.

M. B. Gray: Nous nous efforcerons de le faire. Je vous prie de nous excuser, mais nous ne pensions pas que l'on nous demanderait d'entrer dans les détails des comptes-chèques liés à la SADC. Toutefois, vous avez raison.

M. de Jong: Merci.

[Texte]

The Chairman: Thank you very much, Mr. Gray, for coming before us and for your excellent presentation. As I said, your brief will be appended to today's meeting.

• 1105

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup, monsieur Gray, de cet excellent exposé. Je répète que votre mémoire sera annexé au compte rendu d'aujourd'hui.

• 1108

The Chairman: We are carrying on with our consideration of the order of reference of April 18. We have as our next witness the Toronto-Dominion Bank. Presenting on behalf of the bank is Richard Thomson, chairman and chief executive officer. With him is Mr. A.C. Baillie, executive vice-president of the investment division; Mr. Douglas Peters, chief economist; and Mr. Robert McGavin, vice-president of public affairs.

The rules, of course, are reasonably well established. Mr. Thomson, we have your brief and it is appended to today's meeting. You can briefly outline some of your principal considerations, and then we can turn the matter over to questioning.

Mr. Richard Thompson (Chairman and Chief Executive Officer, Toronto-Dominion Bank): Fine, Mr. Chairman. I wish to thank the committee for receiving the bank's brief and for permitting us to appear here today.

We have tried to keep our message simple and to the point. We support the Canadian Bankers' Association brief on the green paper and its technical supplement. We feel strongly that deposit insurance must be reformed and that co-insurance must be introduced.

• 1110

We also feel strongly that financial institutions should be widely held. The focus of our brief is that the divestiture required to achieve widely held ownership can be carried out without disruption to capital markets or to the companies involved. The numbers involved are small relative to the market. Divestiture would be beneficial to the investing public because it would increase the choice of equities available; indeed, it would correct a major imbalance that now exists. It seems to us that in all the public discussion of widely held ownership the matter of divestiture has either been ignored or written off as difficult or disruptive. We feel neither is the case, and that is the main reason we are here today. That is all the formal statement.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

The area you outlined in your introductory remarks is exactly the area I wish to question on. Regarding your commendation that the pattern be established that we have widely held financial companies, and in fact where we do not have widely held companies there should be a divestiture over five-year period with possibly a five-year extension, I wonder

Le président: Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi du 18 avril. Notre prochain témoin est la Banque Toronto-Dominion. Nous entendrons son président-directeur général, M. Richard Thomson. Il est accompagné de M. A.C. Baillie, vice-président exécutif de la Division des investissements; M. Douglas Peters, chef économiste; et M. Robert McGavin, vice-président des affaires publiques.

Vous connaissez probablement les règles. Le mémoire que vous nous avez remis sera annexé au compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui. Vous pouvez revenir brièvement sur certains des points principaux de ce mémoire, et nous passerons ensuite aux questions.

M. Richard Thomson (président-directeur général, Banque Toronto-Dominion): Parfait, monsieur le président. Je veux tout d'abord remercier le Comité d'avoir accepté le mémoire de la banque et de nous avoir invités aujourd'hui.

Nous avons essayé de faire en sorte que notre message soit simple et précis. Nous approuvons le mémoire de l'Association des banquiers canadiens à propos du Livre vert et du supplément technique. Nous estimons que l'assurance-dépôts doit être révisée et qu'il faut insister sur le partage des risques.

Nous sommes également convaincus d'avis que les institutions financières devraient être des sociétés à capital ouvert. Notre mémoire établit essentiellement qu'il est possible de se départir d'obligations pour parvenir au type de société à capital ouvert sans déranger les marchés de capitaux ni les sociétés concernées. Les chiffres sont faibles par rapport au marché. Le fait de départir d'obligations bénéficierait aux investisseurs car cela augmenterait le choix de capital disponible; cela corrigerait en fait un déséquilibre important. Il nous semble que dans toutes les discussions publiques touchant les sociétés à capital ouvert, cette question ait été soit négligée soit laissée de côté parce que trop difficile ou ennuyeuse. Nous ne pensons pas du tout que ce soit le cas et c'est la principale raison pour laquelle nous soyons venus. C'est tout ce que j'avais à dire pour commencer.

Le président: Merci beaucoup monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

La question que vous exposez dans vos remarques préliminaires est justement celle qui me préoccupe. Vous recommandez que l'on établisse comme norme des sociétés financières à capital ouvert et que lorsque les sociétés ne sont pas à capital ouvert, on devrait leur donner cinq ans, et peut-être une prolongation de cinq ans, pour se départir d'obligations.

[Text]

how you reconcile your brief with your participation in the Canada Trust purchase a few weeks ago. It seems to me you facilitated the purchase of the last widely held non-bank in this country, which seems to run directly against what you are recommending in your brief.

Mr. Thomson: That is correct. We did finance the purchase of Canada Trust by Genstar. It is our belief that a bank should support its customers in a legitimate request. Genstar is a customer; it had a good credit risk to present to us in the purchase of Canada Trust, and we had a primary obligation to serve that customer's banking needs. It is not up to us either to rewrite the law or to establish new policy; it is up to you people. If you feel Genstar should not buy the Canada Trust, you should change the law. You should not ask financial institutions like us to interpret that. There is no question that we do not agree with the principle of a financial institution like Canada Trust being wholly owned, but that did not affect our decision to finance the legitimate request of a customer.

Mr. McCrossan: Could I ask—I think it is a matter of public record—how much money was involved, how much the TD loaned them, and what percentage of your equity that loan represents?

Mr. Thomson: I am not sure it is public how much money the Toronto-Dominion Bank loaned on this transaction. I understand why you are asking the question, and I would like to answer it. It is public knowledge what the total loan was, and I believe it was approximately \$1 billion. I am not even sure we know that. It is \$900 million.

Our participation in that was one of four lending institutions, so I think you can figure out that we were probably around \$250 million, and that would be approximately 10% of our equity.

Mr. McCrossan: In your answer to the first question, you were talking about Genstar's being a long-time customer and a good credit risk. I noticed in this morning's paper that their credit rating had been reduced to triple B low. That is not my definition of what a good credit risk is in terms of . . .

Mr. Thomson: Of course we are a secured lender. We are lending to Genstar Financial Corporation, and you were looking at the rating of the total corporation. The assets that were acquired are in a separate company so I think it is a little misleading to take the overall general credit rating.

Mr. McCrossan: I was going to ask . . .

Mr. Thomson: Besides which, often immediately after an acquisition a company has its rating downgraded. You will notice also yesterday in the paper there was an announcement that Genstar was proceeding with a preferred share issue.

Mr. McCrossan: Right.

[Translation]

Comment pouvez-vous concilier cela avec votre participation à l'achat de *Canada Trust* il y a quelques semaines. Il me semble que vous avez facilité l'achat de la dernière institution non bancaire à capital ouvert au Canada et que cela est donc absolument l'inverse de ce que vous recommandez ici.

M. Thomson: C'est exact. Nous avons en effet financé l'achat de *Canada Trust* par *Genstar*. Nous estimons qu'il appartient à une banque d'aider ses clients lorsqu'ils lui présentent une requête légitime. *Genstar* est un client, son crédit est bon et notre première obligation était de répondre aux besoins bancaires de notre client. Ce n'est pas à nous de réviser la loi ni de décider d'une autre politique; c'est votre rôle. Si vous estimez que *Genstar* ne devrait pas acheter *Canada Trust*, c'est à vous de changer la loi. Ne demandez pas aux institutions financières comme nous de l'interpréter de cette façon. Il ne fait aucun doute que nous ne jugeons anormal qu'une institution financière comme *Canda Trust* soit entièrement contrôlée par un actionnaire unique; cela n'a pas influé sur notre décision de financer la requête légitime d'un client.

M. McCrossan: Puis-je vous demander, car je crois que c'est public, ce qu'il en a coûté, ce que *Toronto Dominion* a prêté et ce que ce prêt représente comme pourcentage de votre actif?

M. Thomson: Je ne suis pas sûr que le montant prêté par la banque *Toronto Dominion* dans cette transaction soit public. Je comprends pourquoi vous posez la question et je vais y répondre. Ce qui est public, c'est le montant total du prêt et je crois qu'il s'approchait d'un milliard de dollars. Je n'en suis même pas sûr. C'est 900 millions.

Nous avons à ce prêt avec trois autres institutions de crédit si bien que vous pouvez en conclure que notre part devait se situer à 250 millions de dollars, ce qui représente environ 10 p. 100 de notre actif.

M. McCrossan: En répondant à la première question, vous avez dit que *Genstar* était un vieux client dont le crédit était bon. Je vois toutefois dans le journal de ce matin que sa cote de crédit est tombée à triple B faible. Ce n'est pas ce que j'appellerai un bon crédit pour . . .

M. Thomson: Nous sommes évidemment un prêteur avec garantie. Nous prêtons à *Genstar Financial Corporation* et vous considérez là la cote de l'ensemble de la société. Comme les actifs qui ont été acquis se trouvent dans une société distincte, je crois qu'il est un peu trompeur de prendre la cote de crédit générale.

M. McCrossan: J'allais vous demander . . .

M. Thomson: De plus, il arrive souvent que la cote de crédit d'une société diminue immédiatement après une acquisition. Vous noterez également que dans le journal d'hier on annonçait le lancement d'une émission d'actions privilégiées par *Genstar*.

M. McCrossan: En effet.

[Texte]

Mr. Thomson: So the company is taking steps. It had a common share issue a month ago to get the credit rating restored.

Mr. McCrossan: Right. About that security, the security basically is the common stock acquired in the transaction . . .

Mr. Thomson: That is correct.

Mr. McCrossan: —which you are prohibited from owning.

Mr. Thomson: That is correct.

Mr. McCrossan: I just wondered how secure a security is if you cannot receive it.

Mr. Thomson: Under the Bank Act, when we make a loan and take security we have the right to hold it after we seize it. If we had to seize it for two years then we can apply to the Minister of Finance for extensions if necessary. So I do not think that is a problem.

Mr. McCrossan: Are you satisfied that there are sufficient earnings to cover the interest on the loan? There has been quite a bit of speculation . . .

Mr. Thomson: I am certainly satisfied—and not only us but also the Bank of Montreal, the National Bank and the Bank of Nova Scotia, who also participated. And we could have had other participants; many other banks were willing to participate.

Mr. McCrossan: We have had witnesses suggest that it would be desirable for the committee to consider recommending that there be no merger of the Canada Permanent and the Canada Trust, consistent with their views that we should have a much more widely held and much more diverse financial industry. Do you have a view on that?

Mr. Thomson: I certainly am in favour of widely held financial institutions. We are on record as to that. As to whether or not the committee will impose a rule for one company, that is up to you to decide.

Mr. McCrossan: If we were to adopt your recommendation to have a forced divestiture, you would not see, in this case, dumping what could be \$500 million of equity on the market . . .

Mr. Thomson: Our paper that we have presented I think makes very clear that the divestiture, first of all, would not be a dumping; it would take place over five years. Secondly, the amount involved for not only Genstar but also for the Trilons and the others that are involved is not large compared to the ability of the market to absorb. It is a very nominal amount, and I think these securities would be very aggressively sought after by the investing public.

Mr. McCrossan: In summary then, if we were to adopt your recommendations indeed you would recommend that we bring in a recommendation requiring a divestiture over a five-year period and that, notwithstanding that you participated in—facilitated—I guess is best word—this acquisition, we should

[Traduction]

M. Thomson: La société prend donc des mesures. Elle a placé une émission d'actions ordinaires il y a un mois afin de rétablir sa cote de crédit.

M. McCrossan: Exact. À propos des garanties, il s'agit essentiellement des actions ordinaires acquises grâce à la transaction . . .

M. Thomson: C'est exact.

M. McCrossan: . . . et qu'on vous interdit de posséder.

M. Thomson: En effet.

M. McCrossan: Je me demande comment on peut obtenir des garanties s'il est impossible d'en prendre possession.

M. Thomson: Aux termes de la Loi sur les banques, lorsque nous accordons un prêt et exigeons des garanties, nous avons le droit de détenir les titres après les avoir saisis. Si nous devons les saisir pendant 2 ans, nous pourrions alors demander au ministre des Finances de nous accorder des prorogations au besoin. C'est pourquoi je ne crois pas qu'il y ait de problème.

M. McCrossan: Êtes-vous convaincu qu'il y a des revenus suffisants pour payer les intérêts sur l'emprunt? Des rumeurs circulent . . .

M. Thomson: Je suis certainement convaincu, et pas seulement nous, mais la Banque de Montréal, la Banque nationale et la Banque de Nouvelle-Écosse, qui ont aussi participé au prêt. Et nous aurions pu être plus nombreux; de nombreuses autres banques étaient disposées à participer.

M. McCrossan: Des témoins ont indiqué au Comité qu'il serait souhaitable que nous recommandions qu'il n'y ait pas de fusion entre le *Canada Permanent* et le *Canada Trust*, parce qu'ils étaient d'avis que nous devrions avoir une industrie financière beaucoup plus diversifiée et dont la propriété serait beaucoup plus vaste que maintenant. Avez-vous une opinion à ce sujet?

M. Thomson: Je suis certainement en faveur des institutions financières à grand nombre d'actionnaires. Nous nous sommes déjà prononcés en ce sens. Quant à savoir si le Comité imposera ou non une règle s'appliquant à une seule entreprise, c'est à vous de décider.

M. McCrossan: Si nous devons adopter votre recommandation en vue d'une dépossession forcée, vous ne pensez pas que le marché serait inondé par 500 millions de dollars d'actions . . .

M. Thomson: Dans le mémoire que nous avons présenté, nous indiquons très clairement que la dépossession n'inonderait pas le marché parce qu'elle s'échelonnerait sur 5 ans. Deuxièmement, le montant en question, non seulement pour *Genstar* mais aussi pour *Trilons* et les autres entreprises visées, n'est pas élevé par rapport à la capacité d'absorption du marché. C'est un montant très insignifiant et je crois que le public investisseur rechercherait avidement ces titres.

M. McCrossan: En résumé donc, si nous adoptons vos recommandations, nous recommanderions qu'il y ait une dépossession échelonnée sur 5 ans et que, même si vous avez participé—favorisé est peut-être un terme plus juste—à cette

[Text]

recommend that the thing be turned around over the five-year period and divested.

Mr. Thomson: I want to make it . . .

Mr. McCrossan: That is your recommendation.

Mr. Thomson: —clear that we are not discriminating here or suggesting that you discriminate against Genstar.

Mr. McCrossan: No, absolutely, as a principle. But it is the most recent and the biggest acquisition.

Mr. Thomson: Yes.

Mr. McCrossan: So the test is always: Does it apply to the biggest?

Mr. Thomson: It certainly does. Sure.

Mr. McCrossan: So you would make that recommendation?

Mr. Thomson: Our brief includes the figures for Genstar as well.

Mr. McCrossan: Right.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: There was also the brief of the Canadian Bankers' Association, yet you have indicated that four of the six major banks participated in this take-over, which did absolutely nothing for the people of Canada except bid up the price of certain market stocks and make sure there was more concentration. You come to us and ask us to break up that concentration to ensure widely held ownership, but on the other hand the same people making that suggestion are out doing whatever they can to grab the business. Where do you people really sit? Do you sit on one side for a quick buck or do you sit on the other side with some sense of principle?

Mr. Thomson: Let me ask you a question then. Would you like money to be the instrument of government policy? I can ask: How can you lend money to someone who pollutes the river? My answer to that is that we will lend to someone who pollutes the river as long as they are a good credit risk. If the fact that they are polluting the river causes them to be likely shut down by government, which has the right to shut them down, then it becomes a very big credit risk, so we probably would cease lending.

• 1120

The Chairman: You are saying then, Mr. Thomson, there is no morality in your lending at all.

Mr. Thomson: We have a licence to service customers who have legitimate credit needs in the same way Bell Telephone does not withdraw the telephone service because they do something against the management of Bell Telephone. I think it would be a terrible country if bankers were to go around trying to interpret what is right or wrong. We are to interpret what are good credit decisions; it is up to you to decide what is right or wrong. If you want broad ownership you have the power to legislate it; I do not.

[Translation]

acquisition, nous devrions recommander que l'on renverse la vapeur et qu'il y ait dépossession échelonnée sur 5 ans.

M. Thomson: Je tiens à préciser . . .

M. McCrossan: C'est votre recommandation.

M. Thomson: . . . que nous ne faisons aucune discrimination et que nous ne suggérons pas non plus d'exercer une discrimination contre *Genstar*.

M. McCrossan: Non, absolument, en principe. Mais il s'agit de la plus récente et de la plus importante acquisition.

M. Thomson: Oui.

M. McCrossan: La question-clé demeure: Est-ce que cela s'applique aux plus grosses acquisitions?

M. Thomson: Certainement. Bien sûr.

M. McCrossan: Alors vous feriez cette recommandation?

M. Thomson: Notre mémoire contient notamment les chiffres se rapportant à *Genstar*.

M. McCrossan: Exact.

Merci, monsieur le président.

Le président: Il y avait aussi le mémoire de l'Association des banquiers canadiens. Or, vous avez indiqué que 4 des 6 principales banques ont participé à cette prise de contrôle, qui n'a absolument rien donné aux Canadiens, sinon de faire monter le prix de certaines actions sur le marché et d'aboutir à une concentration encore plus grande qu'avant. Vous vous présentez devant nous et nous demandez de faire éclater cette concentration pour que la propriété soit élargie, mais d'un autre côté, les gens qui formulent cette suggestion font tout ce qu'ils peuvent pour agrandir leur empire. Où vous situez-vous à la fin? Êtes-vous du côté de ceux qui cherchent un profit facile ou du côté des gens qui ont des principes?

M. Thomson: Permettez-moi de vous poser une question. Aimerez-vous que les banquiers soient les instruments de la politique publique? Je peux aussi me demander comment on peut prêter de l'argent aux pollueurs? Ma réponse à cette question est que nous prêterons aux pollueurs tant qu'ils constitueront un bon risque de crédit. S'il se peut que le gouvernement les oblige à fermer parce qu'ils polluent les rivières, ils présenteront alors un très grand risque et nous cesserons probablement de leur consentir des crédits.

Le président: Autrement dit, monsieur Thomson, vous affirmez qu'il n'y a aucune morale dans vos opérations de prêt.

M. Thomson: Nous sommes autorisés à servir les clients qui ont des besoins de crédit légitimes, de la même manière que Bell Canada n'interrompt pas le service téléphonique parce que des clients font quelque chose contre la direction de la compagnie. Je crois que nous serions dans un triste pays si les banquiers essayaient de décider ce qui est bien et ce qui est mal. Nous devons décider ce qui constitue une bonne décision de crédit; c'est à vous de décider ce qui est bien et ce qui est mal. Si vous voulez une vaste propriété, vous avez les pouvoirs de légiférer en ce sens; pas moi.

[Texte]

The Chairman: Then you are saying that the only way we are going to have any morality in the business is for us to legislate it and direct you exactly what to do, that the business community has no morality here at all.

Mr. Thomson: Well that is a convenient way to say we have no morality. I think we do have morality.

The Chairman: Well on one hand you give us a brief saying one thing, and on the other hand you do exactly the opposite in your actions within the same weeks.

Mr. Thomson: Is that moral?

The Chairman: I do not know.

Mr. A.C. Baillie (Executive Vice-President, Investment Division, Toronto Dominion Bank): I do not think that is a question of ethics. Our principle really is we will lend money if we think the risk is good and we will get our money back and it is ethical. In this case, you have set the rules. We are not arrogant enough to take the rules unto ourselves. I think there would be more criticism of us if Dick Thomson were to decide what was right for the country or not and made the rules and set them. We are going to play by the rules you set.

The Chairman: All right. We have a problem in government. We get business groups coming to us and making suggestions as to how we should act in the best interests of the country. All of a sudden we find those very same business groups doing exactly the opposite of what they recommend. Now where does that put us? Where does that put your credibility—indeed, the whole banking industry's credibility? I mean, when you say one thing today and you do exactly the same thing the same day, how do we come to grips with your...

Mr. Thomson: Well let us suppose the banking industry decided there was going to be broad ownership—in other words, our brief was the right way to go—and we then withdrew credit from everybody who did not agree with us. Would that be the right thing for us to do? I think that would be a very dangerous way to have the system proceed. We are talking about broad principles here; we are not talking about issues on which there is common agreement. There is no common agreement on this broad ownership issue; that is why you are dealing with it.

The Chairman: Okay. Mr. Riis.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman. I am going to refer to the guiding principles articulated by Mr. Thomson on the first page of the brief—that legislation should ensure to the best extent possible the safety of the depositors' funds and the stability of the financial system.

I want to perhaps commend you for taking a position that sets you apart from a number of the other players during the Canadian Commercial Bank restructuring package, when immediately after the package you came out and said the Canadian Commercial Bank should fail. Presumably the information you had indicated that was a failing institution

[Traduction]

Le président: Alors, vous dites que pour instaurer un comportement moral dans vos affaires, il n'y a qu'un moyen: que nous l'imposions par la loi et que nous vous disions exactement quoi faire; vous dites que le monde des affaires n'a aucun sens moral.

M. Thomson: C'est bien facile de dire que nous n'avons aucune morale. Je crois que nous en avons une.

Le président: D'un côté, vous nous présentez un mémoire qui dit une chose et de l'autre, vous faites exactement le contraire au même moment.

M. Thomson: Est-ce moral?

Le président: Je n'en sais rien.

M. A.C. Baillie (vice-président à la direction, direction des placements, Banque Toronto-Dominion): Je ne pense pas qu'il s'agit d'une question d'éthique. Notre principe fondamental est que nous prêtons de l'argent si nous pensons que le risque est bon et que nous allons récupérer notre mise, et c'est moral. Dans ce cas, vous avez établi les règles du jeu. Nous ne sommes pas assez arrogants pour établir les règles nous-mêmes. Je crois qu'on nous critiquerait davantage si Dick Thomson décidait ce qui était bien pour le pays et établissait des règles en ce sens. Nous allons jouer selon les règles que vous déterminez.

Le président: Très bien. Nous avons un problème au gouvernement. Nous recevons des groupes d'affaires qui font des suggestions sur la manière dont nous devrions agir dans le meilleur intérêt du pays. Tout d'un coup, nous nous apercevons que ces mêmes groupes d'affaires font exactement le contraire de ce qu'ils recommandent. Où cela nous mène-t-il? Qu'arrive-t-il de votre crédibilité, de fait de la crédibilité de tout le secteur bancaire? Lorsque vous dites une chose aujourd'hui et faites exactement le contraire le même jour, comment conciliez-vous...

M. Thomson: Supposons que le secteur bancaire décide que la propriété doit être élargie—autrement dit, que notre mémoire présente la bonne solution—et que nous cessons d'accorder du crédit à tous ceux qui ne sont pas d'accord avec nous. Est-ce que ce serait la bonne façon d'agir de notre part? Je crois que ce serait une manière très dangereuse de faire avancer le système. Nous parlons ici de principes généraux, pas de questions sur lesquelles l'accord est unanime. La question de la propriété élargie ne fait pas l'unanimité; c'est pourquoi vous tentez d'y trouver une solution.

Le président: Très bien. Monsieur Riis.

M. Riis: Merci, monsieur le président. Je vais me reporter aux principes directeurs énoncés par M. Thomson à la première page du mémoire, c'est-à-dire que la législation devrait assurer le plus possible la sécurité des fonds des déposants et la stabilité du système financier.

Je voudrais peut-être vous féliciter d'avoir pris une position qui tranche sur celle de certains autres participants au programme de restructuration de la Banque commerciale canadienne, quand, immédiatement après la mise en place de ces mesures, vous avez déclaré que la Banque commerciale devrait faire faillite. Je suppose que les renseignements dont

[Text]

and that the bail-out package should not have been assembled. As a matter of fact, you were quoted as saying that some of the other banks that were involved in the restructuring package were actually against the bail-out. Could you perhaps elaborate on those what have become rather critical comments as of late?

Mr. Thomson: Yes. I was asked on I think it was about May 2. I want to make it clear that it was not in the present tense; it was in the past tense, in the sense that I said the bank should have failed at the time of the March weekend—it should have been let go. I did not say on May 2 that it should now fail.

I felt that way because the system we have today is unsatisfactory, where you guarantee all depositors and where you give government guarantees to entrepreneurs who get licences to run financial institutions. The reason it is unsatisfactory is that of course it breeds a situation where if you pay a little more on deposits you get a flood of money. This then can cause the entrepreneur to put pressure on management to lend aggressively, to leverage the capital. Of course, the hope would be that probably in his mind he would get out before the problems of a leveraged portfolio become known.

• 1125

Now, if you remove from a financial institution the discipline of obtaining depositor confidence, and that is what the guarantee does, you remove a very big discipline in our business. You allow institutions to grow as fast as they can literally shovel the money out the other side. So you create a situation of irresponsible depositors going for the extra quarter or half of 1% commission fee, knowing they are taking some risks but gambling that either they will get out before the disaster comes or that the government will bail them out.

Now, how do you get out of this? The Minister says \$60,000 deposit insurance is the maximum, and then the next day pays off Pioneer Trust depositors; says it again, and then the next day pays off CCB; says it again, and maybe pays off somebody else.

Where do you call a halt to this? I felt the CCB was an ideal place to call a halt. Let the chips fall where they may. If there were only a \$255 million deficiency—in other words, that was the amount that was required to restore solvency to the bank—that would not have been a very large percentage of loss per depositor. It would have been about 10%. Losses would have been relatively modest and they would have been spread out over the people who benefited by getting the higher rate. I think discipline would have been restored, or helped to be restored, to the community. So on balance, that was the way we voted.

[Translation]

vous disposiez vous indiquaient que cette institution allait à la ruine et que les mesures de sauvetage n'auraient pas dû être prises. De fait, vous auriez affirmé que certaines banques ayant participé au programme de restructuration s'opposaient au sauvetage. Pourriez-vous donner des précisions sur ce qui s'est transformé en critiques plutôt négatives ces derniers temps?

M. Thomson: D'accord. On m'a demandé ce que j'en pensais vers le 2 mai. Je tiens à souligner que ma déclaration n'était pas au présent mais au passé. J'ai dit que la banque aurait dû faire faillite pendant la fin de semaine du mois de mars, qu'on aurait dû la laisser tomber. Je n'ai pas dit le 2 mai que la banque devrait déclarer faillite à cette date.

J'étais de cet avis parce que le système actuel laisse à désirer; c'est un système qui donne des garanties à tous les déposants et des garanties du gouvernement à des entrepreneurs qui reçoivent l'autorisation de faire fonctionner des institutions financières. Il laisse à désirer parce que, bien sûr, il crée une situation où quand on verse des intérêts un peu plus élevés sur les dépôts, on peut aller chercher de l'argent tant qu'on veut. Cela peut pousser l'entrepreneur à exercer des pressions sur la direction pour qu'elle adopte une politique agressive afin de trouver des emprunteurs, pour qu'elle augmente le pouvoir multiplicateur de ses capitaux. Bien sûr, il espérait probablement tirer son épingle du jeu avant que les problèmes de portefeuille spéculatifs soient exposés au grand jour.

Si on élimine la discipline financière nécessaire pour obtenir la confiance des déposants, et c'est ce que fait une garantie, on élimine une discipline très importante dans notre domaine. On permet aux institutions de grandir aussi vite qu'elles le peuvent et, littéralement, de ramasser l'argent à la pelle. On crée une situation où des déposants irresponsables se font attirer par le quart de pourcent ou le demi-pourcent supplémentaire, conscients qu'ils prennent des risques mais misant aussi qu'ils se retireront avant le désastre ou que le gouvernement les tirera du pétrin.

Comment s'en sortir? Le ministre affirme que la limite maximum de l'assurance-dépôts est de 60,000\$ et le lendemain il indemnise les déposants du *Pioneer Trust*; il le répète encore et le lendemain, il rembourse les déposants de la BCC; il l'affirme encore une fois et, peut-être qu'il remboursera quelqu'un d'autre.

Quand met-on fin à tout ça? Je pensais que le moment idéal de le faire était quand la BCC s'est retrouvée en difficulté. Laissons les jeux se faire. Si l'écart n'était que de 255,000,000\$—autrement dit le montant nécessaire pour restaurer la solvabilité de la banque—chaque déposant n'aurait pas perdu un très grand pourcentage de sa mise. La perte aurait été d'environ 10 p. 100, elle aurait été relativement modeste et se serait répartie entre tous ceux qui ont profité de taux plus élevés. Je crois que la discipline aurait été rétablie ou qu'on aurait contribué à la rétablir dans le milieu. Au bout du compte, c'est ainsi que nous avons voté.

[Texte]

Mr. Riis: What is the impression in the banking community now? Do you know what is going on? Will we have another bail-out? What is happening in terms of prudent banking practices now? Are people still offering a slightly better return with the assumption again that the 60,000-plus depositors will likely be rescued again in the future?

Mr. Thomson: The problem with this kind of question is that we have a market out there. You people held committee meetings during the summer to decide on the CCB. I felt during those hearings that you were under a great deal of difficulty in dealing with the facts because the bank was open. If you had gotten to the real truth the bank would have closed the day this committee arrived at that truth—if in fact what we now know is truth. We have to be careful where we take this discussion.

Mr. Riis: Okay. I will perhaps leave it at that then for now.

Mr. Thomson: Yes. I do not want to comment along those lines.

Mr. Riis: Okay. You felt the original—let us call it a bail-out—was an inappropriate thing at the time.

Mr. Thomson: Right.

Mr. Riis: Yet you participated in what you thought was an inappropriate action.

Mr. Thomson: Right.

Mr. Riis: As a prudent banker, why did you do that?

Mr. Thomson: Because we are part of a system, and we could have been wrong. We had no information other than what was given to us.

Mr. Riis: You had officials who looked at the American bank as well as the Canadian bank, did you not?

Mr. Thomson: We had one chap who went into the branch office in California on a Sunday, but no one was there and he could not get the information he wanted. It was very unsatisfactory. If that were the only information we had we would not have done anything. No, it was not that we had any information... Management had issued a report at the end of February saying everything was okay. Then in the middle of March, management came in and said they needed \$255 million to stay alive. And management was the same management. They had no credibility in our eyes; they had lost their credibility. Therefore, why should we believe them in March? That was really the issue.

I think, as I said in my statement in May, some of the other banks felt the same way. You can ask each of them in turn how they felt. We did vote for it, as has been reported. We joined the group, we signed the agreement.

[Traduction]

M. Riis: Quelle est l'impression du milieu bancaire maintenant? Savez-vous ce qui se passe? Aurons-nous une autre opération de sauvetage? Qu'est-ce qui arrive maintenant des pratiques bancaires prudentes? Est-ce que des institutions offrent encore des taux un peu plus élevés en supposant une fois de plus que ceux qui déposent plus de 60,000\$ seront probablement rescapés à nouveau?

M. Thomson: La difficulté que pose ce genre de question est que nous faisons affaire à un marché. Vous avez tenu des audiences pendant l'été pour décider de l'avenir de la BCC. Je pensais pendant ces audiences que vous aviez beaucoup de mal à faire face à la situation parce que la banque était ouverte. Si vous aviez su la vérité, la banque aurait fermé ses portes le jour même où vous auriez appris la vérité—si ce que nous savons aujourd'hui est la vérité. Nous devons faire attention que cette discussion ne nous mène pas trop loin.

M. Riis: D'accord. Je m'en tiendrai là pour le moment.

M. Thomson: Oui. Je veux m'abstenir de commentaires sur cette question.

M. Riis: Bien. Vous pensez que le programme original, appelons-le sauvetage, était une mesure inappropriée à ce moment-là?

M. Thomson: C'est exact.

M. Riis: Pourtant, vous avez participé à ce que vous pensiez être une mesure inappropriée.

M. Thomson: En effet.

M. Riis: En tant que banquier prudent, pourquoi avez-vous agi ainsi?

M. Thomson: Parce que nous faisons partie d'un système et que nous aurions pu avoir tort. Nous n'avions pas d'autres renseignements que ceux qui nous ont été donnés.

M. Riis: Vous avez envoyé des représentants examiner les livres de la banque américaine et de la banque canadienne, n'est-ce pas?

M. Thomson: Nous avons envoyé quelqu'un qui s'est retrouvé à la succursale californienne un dimanche, mais personne n'était là et il n'a pas pu obtenir les renseignements qu'il voulait. Cela laissait beaucoup à désirer. Si nous n'avions pas eu d'autres renseignements, nous n'aurions rien fait. Mais il ne faut pas dire que nous n'avions pas d'information... La direction a publié à la fin de février un rapport indiquant que tout allait bien. Puis, au milieu de mars, elle a déclaré qu'il lui fallait 255,000,000\$ pour rester en affaires. Il s'agissait des mêmes personnes. Ces gens-là n'avaient aucune crédibilité à nos yeux, ils l'avaient perdue. Par conséquent, pourquoi les croire en mars? C'était la grande question.

Je crois, comme je l'ai affirmé dans ma déclaration de mai, que d'autres banques pensaient de même. Vous pouvez leur demander à tour de rôle ce qu'ils en pensaient. Nous avons voté sur la question, comme vous le savez. Nous nous sommes ralliés au groupe; nous avons signé l'entente.

[Text]

• 1130

The ante kept being lowered. The pressure not to be odd man out is quite great, because you really live in a community, in a democracy, and there were certain people who felt very strongly that this was the right way to go.

We were asked to put up \$7.5 million, which is an awful lot of money, but on the other hand it is not . . . I guess we felt it was a reasonable amount under the circumstances, with our lack of knowledge of the total situation and the uncertainty of markets . . . to go along. We compromised our position.

Mr. Riis: So the various players in a sense talked themselves into it, based on what you knew at that time to be . . .

Mr. Thomson: Sure. That is exactly what happened. It started off that we should put up the whole \$255 million, if it had started there . . . It gradually works down until you reach a compromise.

Mr. Riis: The information you had from the management of the bank, and of course some information from the Inspector General . . . were you given any . . . who assured you this was likely going to work?

Mr. Thomson: We got a letter from the Inspector General saying in his opinion it would work. That was one of the pieces of the closing documentation we asked for.

Mr. Riis: In a sense almost a letter of comfort. Now, of course, it is history; but you find out that we now are going to provide a complete bail-out for all the depositors, that these creditors who knew what they were doing at the time presumably left their money in the bank and are now being paid out 100¢ on the dollar. Do you think that is the appropriate thing to do?

Mr. Thomson: Yes, I do, because the government made a statement in March saying the bank was now healthy, so from that point on it in fact guaranteed the deposits to the public. You have to fulfil that commitment.

Mr. Attewell: I would like to ask some questions, Mr. Thomson, in the area of foreign loans. Could you give us some idea of the percentage of assets that are foreign loans versus domestic loans, and what the net return on assets is for those two categories?

Mr. Thomson: In our quarterly report, which I will give you a copy of, if you like, dated July 31, we do show our return on average total assets, broken down to domestic and international. I am sure in our annual report we break down the loan portfolio, so you could determine the amounts outstanding. The return on assets for both international and domestic is 0.79 for domestic and 0.78 for international, for an average of 0.78. The actual outstanding . . . in our case we have foreign currency loans with North American residents at \$4.6 billion,

[Translation]

Les mises diminueaient tout le temps. La pression afin de ne pas rester en surnombre est assez forte, parce que nous vivons vraiment dans une collectivité, dans une démocratie, et que certains étaient fermement convaincus que c'était la bonne solution.

On nous a demandé d'avancer 7,5 millions de dollars, ce qui est une jolie somme, mais d'un autre côté pas tellement . . . Je crois que nous pensions qu'il s'agissait d'un montant raisonnable dans les circonstances, compte tenu de notre manque de connaissance de tous les faits et de l'incertitude des marchés. Nous sommes arrivés à un compromis.

M. Riis: Donc, les divers participants se sont en quelque sorte persuadés mutuellement, en fonction de ce que vous saviez être à ce moment-là . . .

M. Thomson: Certainement. C'est exactement ce qui s'est passé. Au départ, on nous a demandé d'avancer tous les 255,000,000\$, si nous étions partis de ce montant . . . Peu à peu, le chiffre a diminué jusqu'à ce qu'on arrive à un compromis.

M. Riis: Les renseignements que vous aviez reçus de la direction de la banque et, bien sûr, les quelques renseignements de l'inspecteur général . . . en avez-vous eu . . . vous ont-ils convaincus que ce renflouement allait probablement fonctionner?

M. Thomson: Nous avons reçu une lettre de l'inspecteur général des banques dans laquelle il affirmait que, selon lui, cela fonctionnerait. C'était un des documents que nous avons demandés avant de prendre une décision.

M. Riis: En un sens, presque une lettre de réconfort. Maintenant, bien sûr, c'est de l'histoire ancienne; mais vous découvrez que nous allons maintenant indemniser tous les déposants, que ces créanciers qui savaient probablement ce qu'ils faisaient à l'époque ont probablement laissé leur argent à la banque et se font maintenant rembourser intégralement. Pensez-vous que c'est la bonne solution?

M. Thomson: Oui, parce que le gouvernement a déclaré en mars que la banque était en santé; donc, à partir de ce moment-là, il garantissait, de fait, les dépôts du public. Il faut respecter cet engagement.

M. Attewell: J'aimerais poser quelques questions, monsieur Thomson, qui se rapportent aux créances sur l'étranger. Pourriez-vous nous donner une idée du pourcentage de l'actif sous forme de créances sur l'étranger par rapport aux prêts au Canada, et nous indiquer le rendement net sur ces 2 catégories d'avoir?

M. Thomson: Dans notre rapport trimestriel daté du 31 juillet et dont je vous remettrai un exemplaire si vous le voulez, nous indiquons notre rendement moyen sur l'ensemble de l'actif, réparti entre les actifs nationaux et étrangers. Je suis certain que dans notre rapport annuel nous décomposons le portefeuille des prêts, de sorte que vous pourriez déterminer les créances à recouvrer. Le rendement net sur les avoirs étrangers et nationaux est respectivement de 0,78 et 0,79, ce qui donne une moyenne de 0,78. L'encours des prêts . . . dans notre cas,

[Texte]

and we have with non-North American residents \$14 billion— we have \$4.6 billion in the United States, \$4.1 billion in Canada, in foreign currency loans, and \$10 billion outside North America. That would likely include our inter-bank deposits. You could again break that down. But let us say \$10 billion loaned internationally outside North America.

Mr. Attewell: What would be the loan loss experience in those two major categories currently, and what have the high and low been in percentage of assets in the last three to five years?

Mr. Thomson: Broadly speaking, the loan loss experience has escalated in the past five years. It started basically in 1977 in Quebec, where after the Separatiste government took over our loan losses drastically increased because of a lack of confidence.

• 1135

Then they moved to Ontario, down in the Windsor area. In 1981, I guess, we started to get really big problems in Ontario in 1980 and 1981. And then in 1982 we started to get them in Alberta and British Columbia, and during the last three years almost all our domestic losses have been in Alberta and British Columbia; the problems in Quebec and in Ontario were very minor. The percentage has gone from 0.2% in 1980 to 0.8% in 1984.

Mr. Attewell: Is that domestic?

Mr. Thomson: That is domestic and international.

Mr. Attewell: Do you have a breakdown of the two?

Mr. Thomson: Yes. We break it down into three areas; we have consumer, business and international. I will give you those three. Do you want the 1980 versus 1984?

Mr. Attewell: Sure.

Mr. Thomson: Okay. Consumer in 1980 was 0.98% and in 1984 it was 0.49%. Business in 1980 was 0.2% and in 1984 it was 0.8%. And then international was 0.03% in 1980 and 0.84% in 1984. So our consumer loan portfolio losses have dropped dramatically with the recovery. Our business loans in Canada are dropping but they were higher; they moved up rapidly as the big losses occurred out west. And our international portfolio, the loan losses are still rising.

Mr. Attewell: My second last question: What roughly would be your non-earning assets in the foreign loan category of that \$10 billion?

[Traduction]

nous avons des prêts en devises étrangères avec des résidents de l'Amérique du Nord évalués à 4,6 milliards de dollars et avec des résidents d'outre-mer évalués à 14 milliards, nous avons un encours de 4,6 milliards aux États-Unis, 4,1 milliards de prêts en devises étrangères au Canada et 10 milliards en dehors de l'Amérique du Nord. Ces chiffres comprennent probablement nos dépôts inter-banques, qui pourraient être ventilés eux aussi. Mais disons que 10 milliards de dollars sont prêtés à l'étranger, en dehors de l'Amérique du Nord.

M. Attewell: Quelles seraient les pertes sur ces deux grandes catégories de prêts actuellement et quels ont été les pourcentages les plus élevés et les plus faibles par rapport à l'ensemble de l'actif au cours des 3 à 5 dernières années?

M. Thomson: Règle générale, les pertes sur les prêts sont montées en flèche au cours des 5 dernières années. Tout a commencé en 1977 au Québec, quand le manque de confiance provoqué par l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement séparatiste a fait grimper fortement les pertes.

Puis des problèmes sont survenus en Ontario, dans la région de Windsor. En 1981, je crois, nous avons commencé à éprouver de sérieuses difficultés en Ontario. En 1980 et en 1981. Puis en 1982, nous avons eu des problèmes en Alberta et en Colombie-Britannique et ces 3 dernières années, presque toutes nos pertes au pays se sont produites en Alberta et en Colombie-Britannique; les difficultés au Québec et en Ontario ont été très mineures. Le pourcentage est passé de 0,2 p. 100 en 1980 à 0,8 p. 100 en 1984.

M. Attewell: S'agit-il de chiffres sur les opérations intérieures?

M. Thomson: Opérations intérieures et internationales.

M. Attewell: Avez-vous la répartition de ces deux catégories?

M. Thomson: Oui. Nous avons 3 composantes: prêts à la consommation, prêts aux entreprises et prêts internationaux. Voulez-vous les chiffres de 1980 par rapport à 1984?

M. Attewell: Certainement.

M. Thomson: D'accord. Les prêts à la consommation représentaient 0,98 p. 100 en 1980 et 0,49 p. 100 en 1984. Les prêts commerciaux, 0,2 p. 100 en 1980 et 0,8 p. 100 en 1984. Les prêts internationaux, 0,03 p. 100 en 1980 et 0,84 p. 100 en 1984. Nos pertes sur le portefeuille des prêts à la consommation ont donc fléchi considérablement depuis le début de la reprise. Nos pertes sur les prêts aux entreprises au Canada sont en train de baisser après une hausse; elles ont grimpé rapidement avec les pertes importantes subies dans l'Ouest. Dans le cas de notre portefeuille international, les pertes sur les prêts sont encore à la hausse.

M. Attewell: Mon avant-dernière question: Quelle serait grosso modo la valeur des avoirs non productifs dans la catégorie des créances sur l'étranger évaluées à 10 milliards de dollars?

[Text]

Mr. Thomson: Our non-earning assets in total at the end of our last fiscal year were \$1.3 billion, of which international was \$345 million.

Mr. Attewell: Mr. Thomson, there is a rumour I have heard from time to time or a belief in the minds of some Canadians that our large banks in Canada are somehow passing on the cost of some of these foreign loans, particularly the loss provision, that somehow they find their way into the general fees a person may pay on cheques or whatever. Could you highlight briefly what your cost allocation system is and refute that rumour I have heard from time to time that average Canadians are helping to fund some of the foreign loan losses?

Mr. Thomson: Yes. That is not true. The money we lend abroad we borrow abroad. In other words, we do not gather funds in Canada to lend abroad. That is number one. And that is true for the Canadian banking system; we have made this statement many times over the last 15 years. I think that is probably one of the most misunderstood things about the Canadian banks, because people do read about our loans in London or in Singapore and they think that is their money that is being loaned there.

We operate abroad in foreign currencies, basically U.S. dollars. It is very easy for us to keep our books separate—our costs separate—and that is done. We report annually the different rates of return we get from those two businesses. We actually allocate our capital that we have available in relation to our assets in both our consumer loans and . . .

Mr. Attewell: Excuse me for interrupting, but are you on a full-cost allocation basis?

Mr. Thomson: Yes, we are.

Mr. Attewell: Would part of your salary, for instance, be allocated in international?

Mr. Thomson: Yes. Well, the total . . .

Mr. Attewell: Or the directors?

Mr. Thomson: —head office overhead is allocated.

Mr. Attewell: Completely?

Mr. Thomson: Yes.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Garneau.

Mr. Garneau: *Merci, monsieur le président.* I do not know if your knowledge of French is good enough for a . . .

Mr. Thomson: No, but I could put this earphone on if you wish.

Mr. Garneau: Yes, if you please.

Vous avez parlé de la propriété des institutions financières comme devant être largement connue du public. Vous réferez-vous au chiffre de 10 p. 100 comme c'est le cas des banques ou

[Translation]

M. Thomson: L'ensemble de nos avoirs productifs se chiffrait à la fin du dernier exercice à 1,3 milliard de dollars, dont 345,000,000 en créances sur l'étranger.

M. Attewell: Monsieur Thomson, on dit—c'est une rumeur que j'ai entendue à quelques reprises—ou certains Canadiens croient que nos grandes banques canadiennes répercutent les coûts de certaines de ces créances, surtout la provision pour pertes, que ces coûts sont absorbés par les frais généraux qu'il faut payer pour tirer des chèques, par exemple. Pourriez-vous décrire brièvement comment fonctionne votre système d'affectation des coûts et réfuter la rumeur que j'ai entendue de temps en temps, selon laquelle les Canadiens moyens aident à financer une partie de ces pertes relatives aux créances sur l'étranger?

M. Thomson: Bien. C'est faux. Les fonds que nous prêtons à l'étranger, nous les empruntons à l'étranger. Autrement dit, nous ne recueillons pas de fonds au Canada pour les prêter à l'étranger. Voilà le premier point. Et c'est vrai de tout le système bancaire canadien. Nous l'avons déclaré à maintes et maintes reprises depuis 15 ans. Je crois que c'est probablement l'un des aspects les plus mal compris à propos des banques canadiennes, parce que les gens entendent parler de nos prêts à Londres et à Singapour et ils pensent que c'est leur argent qui est prêté sur ces marchés.

Nous effectuons à l'étranger des opérations en monnaies étrangères, principalement en dollars américains. Il nous est très facile de tenir une comptabilité séparée—de séparer nos coûts—et c'est ce que nous faisons. Nous déclarons chaque année le taux de rendement que nous obtenons pour chacune de ces deux catégories. Nous affectons le capital dont nous disposons en fonction de nos avoirs en prêts à la consommation et . . .

M. Attewell: Excusez-moi de vous interrompre, mais utilisez-vous la méthode du prix de revient complet?

M. Thomson: Oui. . .

M. Attewell: Est-ce que, par exemple, une partie de votre salaire serait affectée à la catégorie internationale?

M. Thomson: Oui. Enfin, l'ensemble . . .

M. Attewell: Ou celui des administrateurs?

M. Thomson: . . . des frais généraux sont affectés.

M. Attewell: Complètement.

M. Thomson: Oui.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Garneau.

M. Garneau: *Thank you, Mr. Chairman.* Je ne sais pas si vous comprenez assez bien le français pour . . .

M. Thomson: Non, mais je peux me servir des écouteurs si vous voulez.

M. Garneau: Oui, s'il vous plaît.

You talked about broad ownership of the financial institutions. Are you referring to the 10% figure as is the case for the

[Texte]

si votre point de vue serait différent pour les institutions financières autres que les banques? Pourrait-on parler, par exemple, de 15, 20, 25 p. 100?

• 1140

Mr. Thomson: I think it would probably be better that we were all on the same basis. We are all banks; whether we are called trust companies or credit unions or caisses populaires, we are still all doing banking. So if the Bank Act has in it 10%, which it now has, I would think 10% would be a reasonable amount for the ownership in trust companies. I do not think, however, it would make that much difference if it were 10% or 15%. I think when you start to get up to 20% you have an awful lot easier way that two people can associate and therefore have control; it is easier for two than for three or four. That is the reason, I guess, why 10% was picked, because it does make it more difficult for people in association to in effect get what they cannot get separately.

M. Garneau: Dans un autre ordre d'idées, je voudrais revenir aux questions posées antérieurement concernant la *Canadian Commercial Bank*. Vous vous réferez à la lettre de l'inspecteur général des banques, qu'on a appelée *a comfort letter*; considérez-vous cette lettre comme partie de la garantie pour faire l'offre réalisée dans la tentative de rescousse du mois de mars?

Mr. Thomson: It was not a guarantee, but it is quite clear that we relied on that piece of paper to make our decision. I guess it is therefore a subject for discussion as to what the moral responsibility is in that case.

M. Garneau: On nous a dit que les banques avaient exigé que leurs avances soient considérées comme un dépôt *pari passu* avec l'ensemble des déposants. Pour quelle raison les banques ont-elles eu cette exigence, compte tenu du fait que l'assurance-dépôts ne s'applique pas à une institution? Quelle était la raison pour laquelle vous avez demandé que les avances faites soient considérées comme des dépôts?

Mr. Thomson: Well it was quite clear that we were buying participation in a loan package. It was also quite clear that we were not investing in equity in the bank.

Mr. Garneau: It is not allowed.

Mr. Thomson: The point came up as to what would happen if the bank were liquidated—where did we stand in all of this? It was decided and put in the documentation that we would rank equal to depositors on liquidation.

M. Garneau: Une autre question, monsieur le président. Si les dépôts que les banques ont faits devaient être remboursés au même titre que les autres déposants, advenant que le gouvernement présente et fait adopter une législation invitant les contribuables canadiens à rembourser les déposants en totalité, la Banque Toronto-Dominion, c'est-à-dire votre banque, doit-elle être remboursée au même titre que les autres?

[Traduction]

banks or would you have a different figure in mind for nonbanks? Could we talk, for example, about 15, 20 or 25%?

M. Thompson: Je pense qu'il serait probablement préférable que le pourcentage soit le même pour tout le monde. Nous sommes tous des banques; qu'on nous appelle sociétés de fiducie, caisses d'économie ou caisses populaires, nous faisons tous des opérations bancaires. Donc, si la Loi sur les banques prévoit 10 p. 100, comme c'est le cas actuellement, je pense que ce serait un pourcentage raisonnable pour la propriété des sociétés de fiducie. Je ne crois pas cependant que le fait d'imposer un taux de 10 ou 15 p. 100 changerait grand-chose. Mais je pense que quand on arrive à 20 p. 100, il est beaucoup plus facile que deux personnes s'associent, et, par conséquent, prennent le contrôle; c'est plus facile à deux qu'à trois ou quatre. C'est pour cette raison, selon moi, qu'on a retenu le chiffre de 10 p. 100, parce qu'ainsi il est beaucoup plus difficile que des associés puissent obtenir ensemble ce qu'ils ne pourraient pas obtenir séparément.

Mr. Garneau: In another vein, I would like to come back to previous questions regarding the Canadian Commercial Bank. You refer to the letter from the Inspector General, the comfort letter; do you consider this letter to be part of the guarantee given before you offered a rescue package in March?

M. Thomson: Ce n'était pas une garantie, mais il est certain que nous nous sommes fondés sur cette lettre pour prendre notre décision. On peut donc débattre de la responsabilité morale dans ce cas.

Mr. Garneau: We have been told that banks had required that their advances be considered as a deposit *pari passu* with all other deposits. Why did the banks make this requirement, since the deposit insurance does not apply to an institution? Why did you ask that these advances be considered as deposits?

M. Thomson: Il était assez évident que nous achetions une participation à un prêt groupé. Mais il était aussi évident que nous n'investissions pas dans les capitaux propres de la banque.

M. Garneau: C'est interdit.

M. Thomson: Nous nous sommes demandés ce qui arriverait si la banque était liquidée, où nous nous retrouverions dans un tel cas. Nous avons décidé et fait figurer dans les documents que nous serions sur un pied d'égalité avec les déposants au moment de la liquidation.

Mr. Garneau: Another question, Mr. Chairman. Assuming that bank deposits were paid back like any other deposits, should the government put forward and pass a bill asking the Canadian taxpayers to reimburse completely all depositors, should the Toronto-Dominion Bank, i.e. your bank, be reimbursed like all the others?

[Text]

Mr. Thomson: Yes, we do feel we should be reimbursed in the same way as other depositors, because we both relied on the same information—namely, government assurance that the \$255 million rescue package made the bank solvent.

Mr. Garneau: Cette assurance vous avait-elle été donnée au moment de la rescousse?

Mr. Thomson: As I mentioned, we were given a letter stating that the bank with the \$255 million in it would be solvent. That was the comfort we had that the bank was solvent.

• 1145

Of course that was used by the Governor of the Bank of Canada to make the statements that he made to the public to provide assurance for the solvency of the bank and the liquidity of the bank, because under those conditions if the bank is solvent he will provide liquidity.

Mr. Garneau: À toutes fins utiles, vous avez considéré la lettre comme un endossement?

Mr. Thomson: No, it was not a guarantee, but it was certainly an endorsement. We may be talking about different words here, but I do not think anybody would have participated in the rescue package if he felt that after putting the \$255 million in that the bank was no longer solvent.

The problem was, of course, we did not know, and neither did, I guess . . . Here we are jumping to conclusions, because we really do not know what the condition of the bank is for sure. It is subject to opinion. There are different opinions now that are available. Mr. Hitchman wrote a report, which I have not seen, that was probably the basis on which the government finally made the decision that it really is not solvent.

Mr. Riis: You felt that way from the very beginning, Mr. Thomson.

Mr. Thomson: No, we did not know whether the bank was solvent or not. We suspected that management had no credibility because of the difference between what they said in February and what they said in the middle of March. That was the only evidence that we had. We, of course, were not privy to any review of the portfolio. As others have testified to your committee, the banks did ask for the right to go in and make an independent audit that weekend. We may not have been able to finish the audit over the weekend, but we certainly would have had a better idea. But we were not permitted to send our people in.

The one you referred to, which went to California—I think the Royal Bank sent one or two people into the Edmonton office . . . It was a very superficial look at only the loans they showed us in this \$500 million portion of the portfolio. We

[Translation]

M. Thomson: Oui, nous pensons que nous devrions être remboursés au même titre que tous les autres déposants parce que nous nous sommes tous fiés sur les mêmes renseignements, c'est-à-dire sur l'assurance donnée par le gouvernement que les mesures de sauvetage de 255 millions de dollars renfloueraient la banque.

Mr. Garneau: Was this assurance given to you at the time of the bailout?

M. Thomson: Comme je l'ai mentionné, nous avons reçu une lettre stipulant que la banque serait solvable si on lui prêtait 255 millions de dollars. Nous avons donc présumé que la banque était solvable.

Évidemment, c'est sur cela que le gouverneur de la Banque du Canada s'est appuyé pour faire sa déclaration publique dans laquelle il garantissait la solvabilité de la banque et son niveau de liquidité, puisque dans ces conditions, si la banque était solvable, il lui assurait les liquidités dont elle aurait besoin.

Mr. Garneau: So, you actually considered the letter as a written guarantee?

M. Thomson: Non! Il ne s'agissait pas d'une garantie, mais plutôt d'un endossement. Peut-être parlons-nous de deux choses différentes, mais je ne pense pas que quiconque aurait pris part au sauvetage si, après un renflouage de 255 millions de dollars, la banque n'avait pas été solvable.

Bien sûr, la difficulté provient du fait que nous ne savions pas, à l'époque, pas plus que . . . Là, en fait, nous sautons aux conclusions, parce que nous ne savons pas encore avec certitude dans quelle situation la banque se trouve actuellement. Tout cela est question d'opinion. Et les opinions ne manquent pas! M. Hitchman a rédigé un rapport, que je n'ai pas lu, mais dont s'est probablement inspiré le gouvernement pour décréter que, en fin de compte, la banque n'était pas solvable.

M. Riis: Était-ce votre impression depuis le début, monsieur Thomson?

M. Thomson: Non, nous ne savions pas si la banque était en fait solvable ou non. Nous avions quelques doutes quant à la crédibilité de sa direction, à cause des deux déclarations contradictoires qu'elle avait faites au mois de février et à la mi-mars. C'était en fait les seuls éléments de dossier dont nous disposions. Bien sûr, nous n'étions pas parties à un quelconque examen du portefeuille. Comme d'autres témoins l'ont déclaré, les banques ont demandé la permission d'effectuer une vérification indépendante au cours de la fin de semaine. Nous n'aurions peut-être pas pu terminer la vérification en week-end, mais nous aurions certainement pu nous faire une meilleure idée. Quoi qu'il en soit, la permission a été refusée.

La personne dont vous parliez tout à l'heure, celle qui a été en Californie—je crois que la Banque Royale a envoyé un ou deux de ses vérificateurs au bureau de Edmonton—cette personne donc, n'a pu effectuer qu'une vérification très superficielle, nous n'avons examiné que les prêts qu'on a bien

[Texte]

were not allowed to look at any of the other business. So we did not know, no.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to follow up on your uncomfortableness with the information that management had provided you. Was that generally shared by the other bankers in that weekend meeting?

Mr. Thomson: I was not at that meeting on the weekend. Robin Korthals, the president of our bank, was our representative at that meeting. So I find it difficult to answer questions relating to that meeting. You have other witnesses that you are going to be seeing who were at that meeting, and I think it would be better that they answer for themselves.

Mr. de Jong: But you mentioned as well a lack of confidence in the management and the figures that the management had supplied. Essentially, much of the information on which Mr. Kennett was basing his recommendations was on that information. Was there a sense that this package was going to succeed and that the bank was, in fact, going to be saved?

Mr. Thomson: Yes, I think that is accurate, because \$255 million was a huge addition to a bank of that size.

Mr. de Jong: Yes, absolutely. Was there as well a sort of game plan that was discussed? Okay, we are going to move that money in. These are some of the problems the bank faces, including its management. We are going to have to start changing its management. In other words, as soon as the package was put into effect . . . It was not just a package of advancing them the money or taking care of these bad loans; it was a greater overall package to get the bank back on track and keep it there.

Mr. Thomson: That really was not our function, because we are a competitor of that bank. That bank regarded all of us as its competitors, and it was quite clear that there was little help we could orchestrate under those circumstances.

• 1150

We felt the government, through either the CDIC or the Inspector General's office, should change the management of that bank immediately—and we made this known—in the same way the FDIC changed the management of the board of Continental Bank in Chicago when they had the problem. That was the example we used. Now, you cannot change management overnight, but as the weeks went on there were efforts made by all of us to recommend directors for this institution to the Inspector General. He asked us for some suggestions. You would have to ask others as to how this worked, because we were very very much on the fringes of that.

[Traduction]

voulu nous montrer pour cette tranche de portefeuille de 500 millions de dollars. On ne nous a pas permis d'examiner quoi que ce soit d'autre. Donc, nous en savions rien!

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Je voudrais revenir sur le sentiment de malaise qu'ont provoqué chez vous les renseignements fournis par la direction de la banque. Les autres banquiers, réunis pendant cette fin de semaine, partageaient-ils le même sentiment que vous?

M. Thomson: Je n'étais pas présent à cette réunion. Robin Korthals, président de notre banque, nous y représentait. Par conséquent, il me serait difficile de répondre à vos questions au sujet de cette réunion. D'autres témoins qui suivront pourront vous en parler, et je pense qu'il vaut mieux leur laisser le soin de le faire.

M. de Jong: Vous avez pourtant parlé du manque de confiance que vous aviez dans cette direction et du fait que vous doutiez des chiffres qu'elle avait fournis. Or, M. Kennett, pour la formulation de ses recommandations, s'est essentiellement servi de ces chiffres. Quelque chose vous disait-il que cette intervention allait réussir et que la banque pourrait effectivement être sauvée?

M. Thomson: Oui, étant donné que 255 millions de dollars constituent un apport énorme pour une banque de cette importance.

M. de Jong: Oui, certes! Avez-vous arrêté un plan d'intervention? Du genre: nous allons donc investir dans une banque qui fait face à tel et tel problème, notamment la question de la direction. Nous allons donc changer la direction. En d'autres mots, dès que vous avez décidé du montant à investir, il n'était pas simplement question pour vous d'avancer ce montant à la banque ou de prendre en charge ses prêts non productifs; votre plan d'intervention était plus large, il visait à remettre la banque sur ses rails et à lui permettre d'y rester.

M. Thomson: Ce n'était vraiment pas notre rôle, car nous sommes des concurrents de cette banque. Et elle-même nous considérait comme ses concurrents; il était donc très clair, dans ces circonstances, que notre intervention serait limitée.

Nous estimions que le gouvernement, que ce soit par la voie du SADC ou du Bureau de l'inspecteur général, aurait dû immédiatement changer la direction de la banque—et nous le lui avons fait savoir—de la même façon que le FDIC a changé le conseil de la Continental Bank à Chicago, dès que des difficultés sont apparues. Nous nous sommes d'ailleurs servi de ce cas comme exemple. Bien sûr, il n'est pas possible de changer une direction du jour au lendemain, mais dans les semaines qui ont suivi nous avons recommandé à l'inspecteur général des noms de personnes qui auraient pu prendre la tête de cette institution. Il nous avait lui-même invité à lui faire part de quelques suggestions. Mais vous devriez demander à d'autres la façon dont tout cela fonctionnait, car nous étions très en marge de cet aspect de la question.

[Text]

Mr. de Jong: But you did suggest people's . . .

Mr. Thomson: Yes, we did, and we offered some retired individuals who could perhaps have helped the bank—some people who were active retirees from the Toronto-Dominion Bank.

Mr. de Jong: One of the other aspects that intrigues me is the timing of it. The people were called in almost at the 24th hour and were put in a situation of either you sign and agree with this or the bank is not going to be able to open its doors in a few hours' time. It sounds to me like a tactic that a high pressure salesman often uses. I am surprised that experienced bankers went along with this completely old gimmick.

Mr. Thomson: Well one of the bankers did not. Canada Trust refused to go along on the debenture side even though they were the last hold-out, and of course they got paid off in full.

In our business we are reasonably used to emergency things like this. As I mentioned, on the Friday morning immediately we asked to have inspectors go in and check it, because we wanted to get a feel for it. You do not like to fly blind, so to speak. However, as the weekend wore on it became obvious we were going to have to rely on information given to us by the management of the bank and by the Inspector General—the two resources we were using.

Mr. de Jong: Again I accept the fact that you were not there in that meeting, although I assume you have been pretty well briefed on some of the things that did happen. Were the troubles in the United States explained at all to the group of people? Were you aware of what was happening in the United States, the cease-and-desist orders and so forth?

Mr. Thomson: We certainly knew the FDIC had issued a report in connection with the drilling rig loans; I believe the amount was a \$90-million or \$100-million write-off. That was the only piece I am aware of, but others who were at the meeting might have known more.

Mr. de Jong: Was the Northland Bank discussed at all?

Mr. Thomson: Again, I was not there, so I cannot answer that.

Mr. de Jong: I see. I note that 68% of the non-performing loans are in Canada and that of this total 50% are in Alberta with another 30% in British Columbia. In *The Globe and Mail* in an article of May 3, 1985, it was said that some growth had resumed in Calgary and should begin soon in Edmonton. As a banker, do you see in the immediate future some better conditions and that given time some of those non-performing loans will again start . . .

[Translation]

M. de Jong: Mais vous avez suggéré des noms de personnes . . .

M. Thomson: Oui, nous l'avons fait, et nous avons proposé des noms de personnes à la retraite qui auraient peut-être pu aider la banque. Des retraités de la Banque Toronto-Dominion encore actifs.

M. de Jong: L'autre aspect qui m'intrigue le plus est la rapidité d'action. Les gens ont été appelés, presque en plein milieu de la nuit, pour être mis au pied du mur: soit vous êtes d'accord avec notre proposition et vous signez, soit votre banque ne pourra pas ouvrir ses portes demain matin. Cela ressemble tout à fait aux tactiques auxquelles les vendeurs ont souvent recours pour faire pression sur leurs clients. Je suis surpris que des banquiers chevronnés ne soient laissés aller à ce vieux truc.

M. Thomson: Eh bien la direction d'une des banques n'a pas suivi! Le Canada Trust a repoussé la formule de la débenture, même si c'est elle qui avait le moins à perdre et, bien sûr, elle a été remboursée en totalité.

Dans notre milieu, nous sommes habitués à faire face à des urgences du genre. Comme je le disais, dès le vendredi matin nous avons demandé l'autorisation de dépêcher des inspecteurs pour effectuer une vérification, car nous voulions nous faire une idée de la situation. Personne n'aime fonctinner à l'aveuglette, si je puis dire. Cependant, comme le week-end passait, il était clair que nous allions devoir compter uniquement sur les renseignements que nous fourniraient la direction de la banque et l'inspecteur général, nos deux sources d'information.

M. de Jong: Bien! Même si j'admets que vous n'étiez pas présent à cette fameuse réunion, je suppose que vous avez été mis au courant de ce qui s'y est dit. Les difficultés éprouvées aux États-Unis ont-elles été expliquées aux personnes présentes? Étiez-vous au courant de ce qui se passait aux États-Unis, des ordonnances de cesser et de s'abstenir qui ont été émises, et du reste?

M. Thomson: Nous n'ignorions pas quela FDIC avait publié un rapport portant sur la question des prêts consentis aux puits de forage; si je me rappelle bien, il s'agissait d'un montant de 90 ou 100 millions de dollars passé au compte des pertes et profits. C'est la seule chose dont j'aie été au courant; mais ceux qui étaient présents à la réunion en ont peut-être appris plus long.

M. de Jong: A-t-on parlé de la Northland Bank?

M. Thomson: Là encore, je ne puis répondre à cette question, puisque je n'étais pas présent à la rencontre!

M. de Jong: Je vois! Je remarque que 68 p. 100 des prêts non productifs avaient été consentis au Canada et que, de ce total, 50 p. 100 l'avaient été en Alberta et 30 p. 100 en Colombie-Britannique. On peut lire, dans un article du *Globe and Mail* du 3 mai 1985, qu'on note à Calgary une amorçe de reprise qui devrait bientôt atteindre Edmonton. En tant que banquier, entrevoyez-vous quelque amélioration dans l'avenir immédiat et pensez-vous qu'avec le temps, le remboursement de certains de ces prêts non productifs pourra reprendre?

[Texte]

Mr. Thomson: There is no question about that. Particularly in Calgary, there has been some improvement. There is very little improvement in Edmonton, but there is in Calgary. We are seeing almost no improvement in British Columbia.

Mr. de Jong: Right.

• 1155

Mr. Thomson: With time, some of those non-current loans will be fully recovered.

Mr. de Jong: Would the "dumping" of assets by the CCB right now in Edmonton and Calgary sort of hinder the recovery?

Mr. Thomson: Yes, and therefore I do not think they will be dumped. The people who will be in charge of the liquidation will not want to destroy their own market. As with anybody else who is selling something, they will sell it as the market can absorb it over a period of time.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Thomson: I do not think it will affect the market greatly whether or not the bank goes into liquidation.

Mr. de Jong: Thank you.

The Chairman: Before I go on with some other members on a second round . . . You entered into an agreement, then, that was different from the memorandum we were privy to and filed with the House. That agreement presumably made you depositors in the bank and equal to the other depositors, as opposed to just people who were buying a package of \$550 million worth of outstanding loans, and you were able because of a special tax arrangement to write that off.

Is there not some contradiction between being able to write a deposit off and at the same time being treated as a depositor? I mean, were you given some particular privileges that no one else was given—the right to be the second whistle and have tax write-offs, and then be assured by the government that you would get your money back even if you wrote it off?

Mr. Thomson: Well, I would certainly like to sell it if anybody would like to buy it. We agreed we would be paid from the portfolio of loans we participated in. Therefore we had no maturity date on our deposit. That is number one. Number two, we were not to receive any interest unless there were funds left over. I think if you had a deposit that never . . .

The Chairman: However, you have an option. You have an option on a bunch of shares at two bits a share for that.

Mr. Thomson: That is right. That was part of the . . . But there is no way you could conclude there would be any income. If you have a loan in which you have no maturity and you have no income it is pretty easy to convince someone that you deserve to be able to write it off. That was the basis on which it

[Traduction]

M. Thomson: Cela ne fait aucun doute. Surtout à Calgary où la situation s'est tout de même améliorée. Par contre, la reprise à Edmonton est encore très faible, contrairement à Calgary. Quant à la Colombie-Britannique, c'est le calme plat!

M. de Jong: Très bien!

M. Thomson: Avec le temps, il sera possible de récupérer une partie des prêts consentis à long terme.

M. de Jong: La liquidation immédiate des actifs de la CCB à Edmonton et Calgary pourrait-elle entraver la reprise?

M. Thomson: Oui! Et dès lors je ne pense pas que ces actifs seront liquidés. Les responsables de la liquidation n'ont pas intérêt à détruire leur propre marché. Comme tous ceux qui veulent vendre, je crois qu'ils vendront ces actifs quand le marché sera en mesure de les absorber, et cela se fera sur une certaine période.

M. de Jong: Bien.

M. Thomson: Que la banque soit ou non liquidée, je ne pense pas que le marché soit touché.

M. de Jong: Merci!

Le président: Avant que nous poursuivions avec d'autres témoins . . . Vous avez alors conclu un accord qui était différent du mémorandum déposé par la banque et auquel nous étions partie. Je suppose que cet accord faisait de vous des déposants de la banque, égaux en droits aux autres déposants, et non simplement les acheteurs de 550,000,000\$ de prêts non remboursés que vous pouviez passer en charge, grâce à des dispositions fiscales spéciales.

N'y a-t-il pas quelques contradictions dans le fait de pouvoir radier un dépôt et d'être, en même temps, traité comme déposant? Autrement dit, n'avez-vous pas bénéficié de privilèges particuliers, consentis à nul autre: le droit de passer en second et de pouvoir, sur le plan fiscal, imputer les montants investis à l'exercice, tout en ayant quand même la garantie du gouvernement de récupérer votre argent, et cela, même si les montants en question étaient radiés?

M. Thomson: Eh bien, tout d'abord, je serai disposé à revendre notre part à quiconque serait prêt à l'acheter. Il était convenu que nous serions remboursés à même le portefeuille de prêts auquel nous participions désormais. Par conséquent, aucune date d'exigibilité n'était fixée pour notre dépôt. Deuxièmement, nous ne devions percevoir aucun intérêt tant qu'il n'y aurait pas de fonds disponibles. Je suis sûr que si vous faisiez un dépôt qui ne puisse jamais . . .

Le président: Quoi qu'il en soit, vous aviez un droit d'option. Vous aviez un droit d'option sur une liasse d'actions qui ne vous coûtaient presque rien.

M. Thomson: C'est exact! Cela faisait partie . . . Mais rien ne nous disait qu'il n'y aurait pas de revenu. Si vous consentez un prêt sans date d'exigibilité et ne comportant aucun revenu, vous n'aurez aucune difficulté à convaincre qui que ce soit qu'il est juste que vous ayez le droit de le radier. C'est sur cet

[Text]

was written off. That was if the bank lived. If the bank were to die—liquidate—then this other provision kicked in as to how we ranked with the creditors.

The Chairman: This other provision was written in the formal agreement . . .

Mr. Thomson: Yes.

The Chairman: —that was not made available to Parliament.

Mr. Thomson: Well, I cannot . . .

The Chairman: Would your bank be prepared to allow that agreement to be made available to a committee of this House?

Mr. Thomson: I have not . . .

The Chairman: You are a signator to that agreement.

Mr. Thomson: Oh sure. I would like to co-operate, but I do not know if we have the right to release it to you.

The Chairman: Perhaps you do not, but if all of the parties to the agreement release it, surely we can have it.

Mr. Thomson: I would . . .

Mr. de Jong: I have a supplement on this, Mr. Chairman. We have been assured in the House that the Minister has telexed all of the signators to that agreement, asking for their permission to release this document. Are you telling us that you have not received any such telex from the government?

Mr. Thomson: No, I know we have received . . . I cannot say we have received a telex, but I do now remember that our general counsel asked me if we could release the document; he said the Minister had made this statement in the House. We immediately went through to the Canadian Bankers' Association, which we used as a collecting point, and said yes, we would be prepared to release it.

Mr. de Jong: Okay.

Mr. Thomson: On no, we certainly . . . In fact, I would like to release it.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Thomson: This is a difficult problem. As liquidation within a matter of weeks was not contemplated, the document in the views of some is not clear.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I do want to follow up on your recommendations for changes to the deposit insurance. You have effectively recommended co-insurance from the first dollar, and in your opening preamble you referred to basically depositors being attracted by high yields and the government guarantee to invest in these institutions.

[Translation]

argument que nous nous sommes fondés pour radier notre dépôt. Mais c'était à la condition que la banque survive. Dans le cas contraire, en cas de liquidation, c'est l'autre disposition qui devait s'appliquer, celle qui déterminait l'ordre de préférence des différents créanciers.

Le président: Cette autre disposition apparaissait dans l'accord officiel . . .

M. Thomson: Oui!

Le président: . . . qui n'a pas été communiquée au Parlement.

M. Thomson: Bien, je ne peux . . .

Le président: Votre banque est-elle disposée à communiquer cet accord à un Comité de la Chambre?

M. Thomson: Je n'ai pas . . .

Le président: Vous êtes signataire de cet accord.

M. Thomson: Oui bien sûr! J'aimerais coopérer, mais je ne sais si j'ai le droit de vous le remettre.

Le président: Peut-être que vous vous ne l'avez pas, mais si toutes les parties signataires consentent à nous le communiquer, il ne fait aucun doute que nous pourrions l'obtenir.

M. Thomson: Je voudrais . . .

M. de Jong: Je voudrais rajouter quelque chose à ce propos, monsieur le président. On nous a garanti, en Chambre, que le ministre avait envoyé un télex à tous les signataires de cet accord, pour leur demander l'autorisation de communiquer ce document. Êtes-vous en train de nous dire que vous n'avez pas reçu ce télex du gouvernement?

M. Thomson: Non! Je sais que nous avons reçu . . . En fait je ne peux affirmer que nous avons reçu un télex, mais je me rappelle maintenant que notre conseiller juridique m'a demandé si nous pouvions communiquer le document; il m'a dit que le ministre avait fait une déclaration en ce sens en Chambre. Nous avons immédiatement communiqué avec l'Association des banquiers canadiens, qui était le point de convergence, pour signifier notre accord.

M. de Jong: Très bien!

M. Thomson: Non, nous sommes certainement . . . En fait, je serais disposé à vous le communiquer.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président!

M. Thomson: C'est là un problème très épineux. Étant donné que l'on n'envisageait pas d'effectuer la liquidation avant plusieurs semaines, d'aucuns estiment que ce document n'est pas clair.

M. McCrossan: Monsieur le président, je voudrais revenir sur la recommandation que vous avez formulée et qui visait à faire modifier l'assurance-dépôts. Vous avez recommandé un partage des responsabilités sur la totalité de la somme déposée et, dans votre préambule, vous avez fait allusion à ces déposants qui investissent dans ces institutions parce qu'ils sont attirés par les hauts rendements offerts et les garanties gouvernementales.

[Texte]

• 1200

There are two particular concerns I have with that argument. One is I understand from our testimony out west that a number of the so-called depositors were basically businesses that had loans from the bank who either felt they were under an obligation or possibly were required to have compensating deposits as a result of having their loans. But there is no netting, as I understand it, of the difference between loans and deposits. So someone who had a million dollar loan with \$400,000 in the bank basically loses the \$400,000 deposit but gets to keep the million dollar liability.

Mr. Thomson: That is not my understanding. We would think it would be netted. If I were the trustee in liquidation I would immediately seize those deposits and net them against the loan. That is common practice in banking.

Mr. McCrossan: Okay. The second point is that a number of these business deposits... I believe one company had put money in on a Friday to pay payroll and the cheques were seized over the weekend. What they were running was a current account operation. In effect, they were not investing in interest-bearing obligations; they were accessing the bank payment system.

Mr. Thomson: They were receiving their interest in forms of lower service charges or something else.

Mr. McCrossan: That could well be. It seemed to me there is a qualitative difference between the investor who is locking money up for three months...

Mr. Thomson: Yes, I understand what you are saying.

Mr. McCrossan: —a year, five years, at a premium rate of interest, and someone who is accessing the payment clearing system. Do you think it is appropriate to have the same rate of co-insurance or the same principles of co-insurance for those two classes of individuals or businesses? Because one is essentially engaged in a paper transaction for which they basically are not receiving interest and the other is clearly receiving in some cases what looks like a 150-basis-point premium to lock up their money for five years. Do you think it is reasonable to treat them the same, or should we in effect design a system of deposit insurance where the coverage varies as the risk undertaken?

Mr. Thomson: I am in favour of changing the deposit insurance system drastically from what it now is. With those kind of modifications it might very well make a lot of sense. The main principle, though, is that the one we have now is wrong.

Mr. McCrossan: Right. I do not have too much hesitation in agreeing with you there. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Cassidy.

[Traduction]

J'ai deux préoccupations principales à formuler à cet égard. Premièrement, si je comprends bien votre témoignage dans l'Ouest, il semble qu'un certain nombre de déposants étaient en fait des commerces ayant emprunté de l'argent à la Banque et qui se sentaient obligés de déposer des fonds à titre de compensation ou à qui on avait demandé de tels dépôts comme condition d'emprunt. Et si je comprends bien, il n'est pas question de calculer la différence entre les emprunts et les dépôts. Ainsi, quelqu'un qui aurait un emprunt d'un million de dollars et un compte en banque de 400,000\$ perdrait les 400,000\$ mais conserverait son million emprunté.

M. Thomson: Ce n'est pas ainsi que je le comprends. Il nous semble qu'on calculerait la différence. Si j'étais le syndic de faillite, je ferais immédiatement saisir ces dépôts et je les déduirais du montant de l'emprunt. Il s'agit d'une pratique courante dans le secteur bancaire.

M. McCrossan: D'accord. Le deuxième point que je voudrais soulever porte sur le fait qu'un certain nombre de ces comptes commerciaux... Il me semble qu'une entreprise venait de déposer des fonds le vendredi pour payer des employés, et les chèques ont été saisis pendant la fin de la semaine. Cette entreprise effectuait une transaction de compte courant. En fait, l'entreprise n'investissait pas dans des obligations à intérêts; elle ne faisait que se servir du système de paiements de la banque.

M. Thomson: La société recevait ses intérêts sous forme de réduction des frais d'administration ou autre chose du genre.

M. McCrossan: C'est bien possible. Il me semblait qu'il existait une différence qualitative entre l'investisseur qui bloque son argent pendant trois mois...

M. Thomson: Oui, je comprends ce que vous dites.

M. McCrossan: ... un an, cinq ans, à un taux d'intérêt favorable, et quelqu'un qui ne faisait que se servir du système de compensation des transactions bancaires. Pensez-vous qu'il soit convenable d'appliquer le même taux ou les mêmes principes de responsabilités partagées à ces deux catégories de particuliers ou d'entreprises? Le fait que l'un effectue principalement des transactions sur papier pour lesquelles il ne reçoit pratiquement pas d'intérêt, alors que l'autre reçoit dans certains cas l'équivalent d'une prime de 150 points du seul fait qu'il bloque son argent pendant cinq ans. Pensez-vous qu'il soit raisonnable de les traiter de la même façon, ou devrions-nous plutôt concevoir une façon d'assurer les dépôts qui permette de faire varier la protection en fonction du risque encouru?

M. Thomson: Je suis en faveur de modifier de fond en comble le système actuel d'assurance dépôt. Le système serait bien plus valable avec ce genre de changement. L'essentiel, cependant, est de savoir que le système actuel n'est pas convenable.

M. McCrossan: En effet. Je suis tout à fait d'accord avec vous à ce sujet. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Cassidy.

[Text]

Mr. Cassidy: Mr. Thomson, when your bank made your contribution, which I believe was in the order of about \$9 million or so, to the . . .

Mr. Thomson: It was \$7 million, I think—\$7.8 million.

Mr. Cassidy: It was \$7 million, okay. It was made as a deposit, and that was confirmed in the agreement. Did you receive any assurance then or subsequently from the government or from one of the government Ministers that this deposit would be repaid in its entirety in the event the bank collapsed?

Mr. Thomson: No. I am not even sure our \$7.8 million is classified as a deposit. I am not technical enough to know that. We certainly did not receive any assurances it would be paid. We were assured in the documentation that we would rank *pari passu* with the depositors on liquidation.

Mr. Cassidy: That is in the document. Is that right?

Mr. Thomson: Yes.

Mr. Cassidy: Then perhaps a broader question: Did you receive any assurances from the government with respect to the viability of the bank . . .

Mr. Thomson: Oh, yes.

Mr. Cassidy: —over the period of time after the bail-out in March?

Mr. Thomson: Well, none other than the public statements the governor made on behalf of the bank that he was prepared to supply liquidity.

Mr. Cassidy: The governor and I think the Minister of State's office also made private assurances, either verbally or in writing. Were any of those received by the bank?

Mr. Thomson: We certainly were in discussion with the people at various levels within the bank, and I would not be surprised that they would have made similar assurances to us at different levels in the bank. I know the government wanted us to renew the deposits we had there that we withdrew in May. So I presume they probably told us, as they told the public and as they believed, that the bank was viable and they would continue supplying liquidity to the system.

• 1205

Mr. Cassidy: Did you renew your deposits in May?

Mr. Thomson: No, we did not.

Mr. Cassidy: How much did you pull out? These were maturing deposits that you chose not to . . .

Mr. Thomson: Yes. They were maturing in May. There were three separate \$5 million deposits, and we let each of them mature. We did renew them in April and we did renew them in March. I think they actually were all after the March weekend, so they went 30 days and then they went another 30 days.

[Translation]

M. Cassidy: Monsieur Thomson, lorsque votre banque a présenté sa contribution, qui était de l'ordre de 9 millions de dollars il me semble, à . . .

M. Thomson: Elle était de 7 millions de dollars, je crois . . . 7,8 millions.

M. Cassidy: D'accord, 7 millions. Ces fonds ont été présentés à titre de dépôt, ce qui a été confirmé dans l'entente. Avez-vous reçu des promesses à ce moment-là ou plus tard de la part du gouvernement ou de l'un des ministres que ce dépôt vous serait remboursé au complet s'il y avait faillite de la banque?

M. Thomson: Non. Je ne suis même pas certain que les 7,3 millions étaient considérés comme étant un dépôt. Je ne suis pas assez spécialisé pour le savoir. Nous n'avons cependant reçu aucune promesse de remboursement. Les documents nous confirmaient que nous serions classés «*pari passu*» par rapport aux déposants s'il y avait liquidation.

M. Cassidy: C'est bien précisé dans le document, n'est-ce pas?

M. Thomson: Oui.

M. Cassidy: J'aimerais donc poser une question plus générale: Avez-vous reçu de la part du gouvernement des assurances quant à la viabilité de la banque?

M. Thomson: Oh oui.

M. Cassidy: . . . pendant la période qui a suivi l'opération de «sauvetage» du mois de mars?

M. Thomson: Rien de moins que les déclarations publiques du gouverneur au nom de la Banque pour dire qu'il était disposé à fournir les liquidités nécessaires.

M. Cassidy: Le gouverneur et moi-même pensons que le Bureau du ministre d'État a aussi formulé des promesses en privé, que ce soit par écrit ou verbalement. Avez-vous reçu les mêmes promesses à la Banque?

M. Thomson: Nous avons assurément eu des entretiens avec eux à divers niveaux, et je ne serais pas surpris d'apprendre que des promesses semblables nous auraient été faites à divers niveaux. Je sais que le gouvernement voulait que nous renouvelions les dépôts que nous avions retirés au mois de mai. Je suppose donc qu'ils nous auraient dit, comme ils l'ont déclaré au public et comme ils le pensaient, que la banque était viable et qu'ils continueraient à lui fournir des liquidités.

M. Cassidy: Avez-vous renouvelé vos dépôts en mai?

M. Thomson: Non, nous ne l'avons pas fait.

M. Cassidy: Quel montant avez-vous retiré? S'agissait-il de dépôts arrivant à terme que vous avez décidé de ne pas . . .

M. Thomson: Oui, il s'agissait de dépôts arrivant à échéance en mai. Il y avait trois dépôts distincts de 5 millions de dollars et nous les avons laissés jusqu'à terme. Nous les avons renouvelés en avril puis en mars. Je crois qu'ils l'ont été tous après la fin de semaine de mars; ils ont donc été gardés pour 30 jours, puis 30 jours à nouveau.

[Texte]

Mr. Cassidy: Can you explain the bank's decision, then, that in May you decided you would not roll those over but you would put the money elsewhere? What lay behind that decision?

Mr. Thomson: We have explained it in a press release as well as we know how. It had to do with our general feeling of the market, the fact that the Bank of Canada figures were rising. It was clear that there was a loss of confidence by the public in the management of the bank, and of course, we had had a great deal of difficulty on the management problem back in March. To sum it up, that is probably why we renewed them in March and April, to give everybody a chance to change management and the directors, and when that did not happen we felt we had lost confidence, too.

Mr. Cassidy: Reputation and goodwill is extremely important in your business, as it is in others.

Mr. Thomson: Yes.

Mr. Cassidy: I wonder if you could elaborate a bit. You felt the management should be changed after the bail-out. Prior to the bail-out, can you say what your bank's assessment of the reputation of the CCB would have been at that time?

Mr. Thomson: We had \$15 million on deposit, which was a reasonably sized deposit for us to have with that bank; in fact, it probably was on the large side. We had been trying to get it down for a year. They had reduced it, I think, for \$5 million earlier in 1984. We were not overly concerned, however. We did not have any reason not to have confidence in the bank.

Mr. Cassidy: Perhaps, then, I could say that after the bail-out you received assurances from the Inspector General of Banks, although you yourselves had some doubts about the solvency of the bank when the bail-out came through.

Mr. Thomson: Keep in mind our doubts were around the credibility problem of how everything could be fine at the end of February and then not in the third week in March. That is where the credibility problems started. Prior to that, we did not have a credibility problem with the bank.

Mr. Cassidy: Can I ask this question . . .

Mr. Thomson: When we made the agreement, we did think it was enough money. We were satisfied because it seemed like such a huge amount, and we had no reason to suspect it other than just general doubts.

Mr. Cassidy: The committee here has been criticized for not looking at the 75% of loans that were not in the rescue package.

Mr. Thomson: Do you mean this committee, in June?

[Traduction]

M. Cassidy: Pouvez-vous expliquer la décision de la banque de ne pas renouveler les dépôts et de déposer les fonds ailleurs? Quel a été le motif de cette décision

M. Thomson: La raison a été expliquée au mieux de nos connaissances dans un communiqué de presse. Notre décision était liée au climat général que nous ressentions sur le marché, le fait que les chiffres de la Banque du Canada étaient à la hausse. Il est évident que le public perdait confiance dans la direction de la banque, et évidemment, cette question de la direction nous avait causé beaucoup de difficultés au mois de mars. En somme, c'est probablement la raison pour laquelle nous avons renouvelé en mars et avril, pour donner à tous l'occasion de remplacer la direction et les dirigeants; et lorsque nous avons constaté que ce changement n'avait pas été apporté, nous avons aussi perdu confiance.

M. Cassidy: La réputation et la confiance sont des facteurs très importants dans votre secteur, comme d'ailleurs dans bien d'autres.

M. Thomson: Oui.

M. Cassidy: Pourriez-vous élaborer à ce propos? Vous étiez d'avis qu'il aurait fallu remplacer la direction après l'opération de sauvetage. Avant cette opération, pourriez-vous nous dire ce que pensait votre banque de la réputation de la CCB?

M. Thomson: Nous avions 15 millions de dollars en dépôt, ce qui représente un dépôt d'importance moyenne pour nous; en fait, c'était plutôt un gros dépôt. Nous avons essayé de le réduire pendant un an. On l'avait réduit, je crois de 5 millions de dollars au début de 1984. Nous n'étions cependant pas particulièrement inquiets. Nous n'avions aucune raison de ne pas faire confiance à la banque.

M. Cassidy: Je pourrais alors dire que vous aviez reçu des promesses de la part de l'inspecteur général des banques après l'opération de sauvetage, même si vous-même aviez des doutes quant à la solvabilité de la banque lorsque l'opération de sauvetage a été lancée.

M. Thomson: N'oubliez pas que nous nous préoccupions du problème de crédibilité, à savoir comment se faisait-il que tout allait bien à la fin de février et que rien n'allait plus pendant la troisième semaine de mars. C'est là où la question de la crédibilité s'est posée. Auparavant, nous n'avions pas de problème de crédibilité avec la banque.

M. Cassidy: Pourrais-je poser une question . . .

M. Thomson: Lorsque l'entente a été conclue, nous pensions que la somme était suffisante. Nous étions satisfaits puisqu'il s'agissait d'un montant énorme, et nous n'avions pas de raison d'avoir des doutes, sauf quelques doutes de nature générale.

M. Cassidy: On a reproché au présent Comité de ne pas s'être penché sur 75 p. 100 des emprunts qui n'étaient pas inclus dans le plan de sauvetage.

M. Thomson: Voulez-vous dire à ce Comité, au mois de juin?

[Text]

Mr. Cassidy: That is right. At what point did you, as a participant in the package, begin to press the federal government or the authorities here to start to look at the . . .

Mr. Thomson: We started on a Friday morning, when we first learned about it. We started and all weekend we kept pressing that, and afterwards we kept reminding them. We offered people.

Mr. Cassidy: Right. So consistently from the end of March for a period of about 15 weeks, you were pressing for that, over which time the Inspector General of Banks and the other authorities simply told you to go away. Is that right?

Mr. Thomson: It is an over-simplification to say they told us to go away, I think. They were very tentative; they listened to us, and they did hire Hitchman to go in and do the report. So I guess maybe they did listen to us. Maybe it would have been better if they had done it a little sooner; nevertheless, they did it fairly quickly, in my view.

Mr. Cassidy: If you had had to test those other assets, how quickly, by using sampling techniques and going to the largest loans and so on, would your officials in your bank have been able to strike an opinion of the viability of an institution of that size? How many days would it have taken you not before you knew the whole picture, but before you knew whether it was rotten, so-so, or fine?

• 1210

Mr. Thomson: This is a subjective question. It is a very good question. If we put in 40 people we are going to get the answer sooner. If we put in 140 we are going to get it sooner than with just 40 people.

Now, you have a situation where 40 people come in. Can the market live with that massive infusion of inspectors? So you have to balance time, people, and the market. I do not know what the right balance is, but we sort of felt that about 40 or 50 people over that weekend—it was a long weekend . . . No, it was not a long weekend.

Mr. Cassidy: It felt like a long weekend.

Mr. Thomson: It felt like a long weekend. If they had gone in on Friday we would have had a pretty good answer by Sunday, but we would have had a much better answer by the end of the following week.

Mr. Cassidy: Suppose you put a dozen people in so that they were relatively invisible. How quickly could they have arrived at some sense of . . .

Mr. Thomson: Well it took George Hitchman and two people what—45 days?

Mr. Cassidy: Hitchman had how many people?

Mr. Thomson: I think he had two assistants. I am not sure.

Mr. Cassidy: I see.

[Translation]

M. Cassidy: C'est bien cela. À quel moment, à titre de participant au plan de sauvetage, avez-vous insisté auprès du gouvernement ou des autorités pour qu'ils commencent à examiner . . .

M. Thomson: Nous avons commencé un vendredi matin, dès que nous avons été informés. Nous les avons poursuivis pendant toute la fin de semaine et nous les avons relancés sans cesse par la suite. Nous leur avons offert du personnel.

M. Cassidy: Ainsi, depuis la fin de mars et pendant environ 15 semaines vous avez exercé des pressions et pendant tout ce temps-là l'inspecteur général des banques et les autres autorités vous ont tout simplement dit de vous en retourner. Est-ce exact?

M. Thomson: Je pense que c'est simplifier un peu les choses que de déclarer qu'ils nous ont dit de nous en retourner. Ils étaient vagues; ils nous ont écoutés et ils ont recruté Hitchman pour aller à la banque et faire rapport. Donc, je pense qu'on pourrait dire qu'ils nous ont écoutés. Il aurait peut-être été préférable qu'ils l'aient fait un peu plus tôt; néanmoins, ils l'ont fait assez vite, à mon avis.

M. Cassidy: Si vous deviez vérifier la valeur de ces autres actifs, combien de temps les responsables de votre banque auraient-ils pris, en se servant de techniques d'échantillonnage, pour se faire une idée de la viabilité d'une institution de cette taille? Combien de jours vous aurait-il fallu? Pas avant de connaître toute la situation, mais avant de savoir si elle était pourrie, couci-couça, ou excellente?

M. Thomson: Question subjective. Une très bonne question. Si nous y affectons 40 personnes, nous allons trouver la réponse plus vite. Avec 140, nous le saurons plus vite qu'avec 40.

Vous faites intervenir 40 personnes. Le marché peut-il s'accomoder de cette infusion massive d'inspecteurs? Il faut un équilibre entre le temps, les gens et le marché. J'ignore quel est le juste milieu, mais nous avons cru qu'une quarantaine ou une cinquantaine de personnes pendant ce week-end—c'était un long week-end . . . Non, ce n'était pas un long week-end.

M. Cassidy: Il vous a paru long.

M. Thomson: Il nous a paru long. S'ils étaient arrivés le vendredi, nous aurions eu une assez bonne idée le dimanche, mais nous en aurions eu une bien meilleure à la fin de la semaine suivante.

M. Cassidy: Supposons que vous ayez affecté une douzaine de personnes qui resteraient relativement invisibles. En combien de temps auraient-elles pu avoir une idée de . . .

M. Thomson: Eh bien, il a fallu combien—quarante-cinq jours?—à George Hitchman avec deux autres personnes.

M. Cassidy: Hitchman et combien de personnes?

M. Thomson: Il avait deux adjoints, sauf erreur. Je n'en suis pas sûr.

M. Cassidy: Je vois.

[Texte]

Mr. Thomson: I have not been in the bank and I have not seen the portfolio. I do not know how the security forms are, in what shape they are in. That is a very hard question. You will have to ask that question of people who have actually been in there; they would be better able to answer that. You know, a little bit of knowledge can be dangerous, but a little bit of knowledge by professionals can also be very revealing.

Mr. Cassidy: What you are saying then is that if a dozen or so qualified bank people had gone in there for a week anytime after March 25 they could have come back with a pretty good reading on whether that place was rotten or could stand.

Mr. Thomson: Yes.

Mr. Cassidy: Yet we learn that it took 15 weeks before the federal government finally did it, and only sent a corporal's guard to do it, albeit qualified.

Mr. Thomson: Okay. But they also did not want to damage the institution. You know, they were weighing the pros and cons here. You see, under our present system it would have been unusual for a bank to have had that massive an infusion of inspectors. First of all, who are they? Keep in mind we are competitors. How can they be organized? Of course that is what we are going to have to do in the future; we are going to have to develop a system that will allow a group of inspectors to be organized.

In the United States we are inspected by the government authorities in a much more aggressive manner than we are here. I mean, that is a fact. So we are going to have to change our system here and we are going to have to get agreement among the banks that a more detailed inspection is warranted.

The Chairman: How can we reach an agreement with the banks?

Mr. Thomson: You do not; as far as I am concerned I will give you my agreement right now. If you go back to that weekend, Mr. McLaughlan managed to win his way, to hold them off.

Mr. Cassidy: So in fact . . . [Inaudible] . . . stonewalled, and they bought it. Is that correct?

Mr. Thomson: That is my impression. Now, we have to be careful here that we do not make this look too simple, because if the government had suspected it was as bad as it was they would not . . . You know, it is a question of degree. Hindsight is wonderful.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Thomson, in connection with the \$7.8 million deposit, I think I heard you say . . .

Mr. Thomson: I guess I am not sure it is a deposit. You used the word—

Mr. Attewell: Those funds. But in your belief that you should be treated totally on a *pari passu* basis, I think you said something along the lines that you did not have any more information than the average depositor. I wonder if that is

[Traduction]

M. Thomson: Je ne suis pas allé à la banque et je n'ai pas vu le portefeuille. Je ne sais pas comment sont les formules de titres, dans quel état elles sont. C'est une question très difficile. Il faudra la poser aux gens qui étaient là; ils seraient mieux en mesure d'y répondre. S'il peut être dangereux d'en savoir un peu, pour des professionnels cela peut être aussi très révélateur.

M. Cassidy: Ce que vous nous dites, donc, c'est que si une douzaine de banquiers qualifiés étaient allés passer une semaine sur place après le 25 mars, ils auraient pu voir assez bien si c'était un merdier ou si la banque pouvait survivre.

M. Thomson: Oui.

M. Cassidy: Et pourtant, on nous dit qu'il a fallu quinze semaines avant que le gouvernement fédéral finisse par s'y retrouver, et qu'il n'a détaché qu'une garde de caporal—qualifiée toutefois, il faut bien le dire.

M. Thomson: Très bien. Mais il ne voulait pas non plus nuire à l'institution. Vous savez, il pesait le pour et le contre. Voyez-vous, dans notre système actuel, une infusion aussi massive d'inspecteurs aurait été inusitée pour une banque. Tout d'abord, qui sont-ils? N'oubliez pas que nous sommes des concurrents. Comment peuvent-ils s'organiser? Bien sûr, c'est ce que nous devons faire désormais; nous devons mettre au point un système qui permettra d'organiser un groupe d'inspecteurs.

Aux États-Unis, les autorités gouvernementales nous inspectent de façon beaucoup plus agressive qu'ici. C'est un fait. Donc, nous allons devoir changer notre système et nous allons devoir reconnaître entre banques qu'une inspection plus détaillée s'impose.

Le président: Comment pouvons-nous en venir à une entente avec les banques?

M. Thomson: Pas vous; en ce qui me concerne, je vous donne mon accord tout de suite. Pour revenir à ce week-end, M. McLaughlan a réussi à résister, à les repousser.

M. Cassidy: De fait . . . [inaudible] . . . de bouger, et ils ont marché. Est-ce bien cela?

M. Thomson: C'est mon impression. Il faut prendre soin ici de ne pas trop simplifier la chose, car si le gouvernement avait soupçonné que les choses tournaient aussi mal il n'aurait pas . . . Vous savez, c'est une question de mesure. Il est toutefois facile de porter un jugement après le fait.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Monsieur Thomson, au sujet du dépôt de 7,8 millions de dollars, je pense vous avoir entendu dire . . .

M. Thomson: Je ne suis pas sûr que ce soit un dépôt. Vous avez utilisé le mot . . .

M. Attewell: Ces fonds-là. Mais dans votre conviction qu'il faut les traiter exactement sur le même pied, je pense que vous avez dit, en quelque sorte, que vous n'aviez pas plus d'information que le déposant moyen. Je me demande si cela et bien

[Text]

really fair. The average depositor does not have what a bank has, or any other lending institution . . .

Mr. Thomson: You are quite right if you are going to use the term average. But the government is not paying off . . .

Mr. Attewell: You have dozens of loan officers out there who know the deals they turn down and often who picks them up, etc.

Mr. Thomson: We are saying we should be treated the same as the other foreign banks and the other Canadian financial institutions.

Mr. Attewell: But not on the basis on which I thought you said that you were the same as an average depositor in terms of the information you had.

Mr. Thomson: Okay, I buy your term average.

Mr. Attewell: Thank you.

The Chairman: Mr. Madden.

• 1215

Mr. Dennis Madden (Consultant to the Committee): This tells me you referred to regulation in the United States, and it is a very different system of bank regulation from the one here, particularly on the supervisory side. Where we understand there are roughly 10,000 examiners for all financial institutions, there are in Canada today roughly 9 examiners at the Inspector General's Office. When you commented that there needs to be a rethinking and a change, could you be just a little more specific, particularly as it relates to the examination process? Would you see it changing and becoming closer to that of the U.S.? Or is it simply taking the present system and making changes in staff, staffing frequency, etc.?

Mr. Thomson: This is a very big subject, and I think your committee would be well advised to call experts on bank examination. I do not pretend to be one. I can see that a lot of money could be wasted examining some parts of the banking community, because the auditors appointed by the shareholders do such a good job.

The Chairman: We found that out in the CCB. We were quite impressed with the auditors. We thought perhaps they were involved in writing Hans Christian Andersen's fairy tales for us.

Mr. Thomson: That is of course why it is such a difficult problem. There is no question we have to do more than we are doing. I guess I do not want the pendulum to swing too far in the other direction, where we cause an incredible escalation in costs for a relatively minor benefit.

I can think of two or three very specific changes I would like to see. But I am sure everybody who participates in the system would have two or three ideas as well. I think if you turned this over, for example, to the Canadian Bankers' Association and asked them for their opinion, we would come forward with a very good brief on this subject.

Mr. de Jong: I want to try this on Mr. Thomson.

[Translation]

juste. Le déposant moyen n'a pas ce qu'une banque, ou une autre institution de prêt . . .

M. Thomson: Vous aviez bien raison, si vous dites «moyen». Mais le gouvernement ne paye pas . . .

M. Attewell: Vous avez des douzaines d'agents de prêt qui connaissent les propositions qu'ils refusent et qui souvent les acceptent, etc.

M. Thomson: Nous disons que nous devrions être traités sur le même pied que les autres banques étrangères et que les autres institutions financières canadiennes.

M. Attewell: Mais pas parce que, comme j'ai cru vous l'entendre dire, vous êtes sur le même pied qu'un déposant «moyen» en ce qui concerne l'information dont vous disposiez.

M. Thomson: Parfait, j'accepte votre mot «moyen».

M. Attewell: Merci.

Le président: Monsieur Madden.

M. Dennis Madden (expert-conseil auprès du Comité): Je vois que vous avez parlé de la réglementation bancaire américaine, qui est très différente de la nôtre, particulièrement pour ce qui est de la surveillance. Alors qu'il y a environ 10,000 examinateurs pour l'ensemble des institutions financières, le bureau de l'inspecteur général au Canada ne compte qu'environ neuf examinateurs aujourd'hui. Vous avez dit qu'il y a des choses à repenser et à modifier. Pourriez-vous être un peu plus précis, particulièrement en ce qui a trait au processus d'examen? Y aurait-il lieu de le changer et de le rapprocher de celui des Américains? Ou suffit-il de prendre le système actuel et d'y faire des changements de personnel, de modifier la fréquence du roulement, etc.?

M. Thomson: C'est un sujet très vaste, et votre Comité serait bien avisé de convoquer des témoins experts sur l'inspection des banques. Ce que je ne prétends pas être. Je crois qu'on risque de gaspiller beaucoup d'argent à examiner certains éléments des milieux bancaires, car les vérificateurs désignés par les actionnaires font un excellent travail.

Le président: Nous l'avons vu avec la BCC. Nous avons été hautement impressionnés par les vérificateurs. Nous avons eu l'impression qu'ils avaient aidé Hans Christian Andersen à nous écrire des contes de fée.

M. Thomson: Voilà, bien sûr, pourquoi le problème est si difficile. Il ne fait pas de doute qu'il faut faire davantage. Mais je ne voudrais pas que le pendule revienne trop loin dans l'autre sens, que nous provoquions une escalade incroyable des coûts pour un avantage relativement faible.

Il y a deux ou trois changements très précis que j'aimerais voir. Mais je suis sûr que tous les intervenants dans le système auraient aussi deux ou trois idées bien à eux. Si vous vous adressez, par exemple, à l'Association des banquiers canadiens pour connaître son avis, nous vous présenterons un excellent mémoire sur la question.

M. de Jong: Je voudrais tenter la question suivante auprès de M. Thomson.

[Texte]

Here you are, a pretty knowledgeable banker, banking institution, and as well a depositor. You have deposited \$15 million in this institution. You have reservations about its management. You know what the management has reported at one stage does not add up.

In your brief you talk about limiting deposit insurance. After all, you state in your brief that enlightened depositors should know where to put their money. Ostensibly you put \$15 million on deposit in CCB because they were giving a higher rate of return than other institutions. So you put your \$15 million in there for that very reason. Had the Minister of Finance and the banks not come to an agreement that Sunday night a few hours before the bank opened its doors and the bank was not able to open its doors Monday morning, you would have lost \$15 million.

Mr. Thomson: No. We would have had \$15 million frozen in there, but the bank would have gone into liquidation and we would have been paid *pro rata* to the liquidating value, which of course, even with the statements that were provided to us, meant we would have lost a relatively nominal amount of that \$15 million.

Mr. de Jong: Really?

Mr. Thomson: Well, it was only \$255 million on a total asset base of about \$3 billion. So that suggests the creditors would have been paid about 90¢ on the dollar.

Mr. de Jong: As a depositor?

Mr. Thomson: Yes. I have not done the exact arithmetic, but ...

The Chairman: It would reflect on those assets. We have now found those assets were ...

Mr. Thomson: I took the word of the government, as we did in the bail-out, that \$255 million more would restore the capital base of the bank.

Mr. de Jong: But the actual reality is had the bank not opened its doors that Monday morning you would have had \$15 million tied up for a heck of a long time.

Mr. Thomson: Right.

Mr. de Jong: And the reality now is you might not have received 90¢ on the dollar; you might have received 30¢ on the dollar.

Mr. Thomson: Correct.

Mr. de Jong: All right. So you put up \$7.5 million, and the other banks do the same. So right here you have cut your losses in half. The government has given you the opportunity during the summer, as well as other major depositors, quietly to tiptoe out, to save whatever they can, and on top of that the government has even guaranteed all the other depositors to save their skin.

[Traduction]

Nous avons devant nous un banquier très compétent, une institution bancaire, ainsi qu'un déposant. Vous avez déposé 15 millions de dollars auprès de cette institution. Vous avez des réserves quant à sa gestion. Vous savez que ce que la direction vous a dit à un moment donné ne correspond pas à la réalité.

Dans votre mémoire, il est question de limiter l'assurance-dépôts. En somme, vous dites dans votre mémoire que les déposants éclairés devraient savoir où mettre leur argent. Vous, bien sûr, vous avez déposé 15 millions de dollars auprès de la BCC, parce qu'elle vous consentait un taux de rendement plus élevé que d'autres institutions. Ainsi donc, vous avez mis là vos 15 millions de dollars pour cette raison même. Si le ministre des Finances et les banques n'en étaient pas venus à un accord ce dimanche soir, quelques heures avant l'ouverture de la banque, et si la banque n'avait pas pu ouvrir ses portes le lundi matin, vous auriez perdu 15 millions de dollars.

M. Thomson: Non. Nos 15 millions de dollars auraient été bloqués là, mais la banque serait allée en liquidation et on nous aurait remboursé au prorata de la valeur de liquidation, ce qui, bien sûr, malgré les états qu'on nous avait remis, nous aurait fait perdre une part relativement nominale de ces 15 millions de dollars.

M. de Jong: Vraiment?

M. Thomson: Eh bien, il s'agissait de 250 millions de dollars seulement, sur un actif total d'environ 3 milliards de dollars. Cela nous permet de croire que les créanciers auraient repris 90 p. 100 de leur mise.

M. de Jong: En tant que déposants?

M. Thomson: Oui. Je n'ai pas fait les calculs exacts, mais ...

Le président: Cela se répercuterait sur l'actif. Nous avons vu que l'actif était ...

M. Thomson: J'ai pris la parole du gouvernement, comme lors du sauvetage: une somme de 255 millions de dollars rétablirait la base de capital de la banque.

M. de Jong: Mais en réalité, si la banque n'avait pas ouvert ses portes ce lundi matin, vos 15 millions de dollars auraient été bloqués pour un sacré bon bout de temps.

M. Thomson: Juste.

M. de Jong: Et la réalité, aujourd'hui, c'est que vous n'auriez peut-être pas recouvré 90 p. 100 de votre mise; vous en auriez peut-être reçu 30 p. 100.

M. Thomson: C'est juste.

M. de Jong: Parfait. Ainsi, vous avez mis 7,5 millions de dollars, et les autres banques ont fait de même. Dès ce stade-là, vous avez réduit vos pertes de moitié. Le gouvernement vous a donné l'occasion au cours de l'été, à vous et aux autres grands déposants, de vous retirer en douce et de sauver les meubles; en plus, le gouvernement est allé jusqu'à sauver la peau de tous les autres déposants.

[Text]

• 1220

Was the aim of the whole exercise just to save the damn depositors, to give the depositors time, to put the government on the hook to give them the reason to bail out all these depositors in the first place?

Mr. Thomson: I do not think so.

Mr. de Jong: Well it sure is beginning to appear to me that way.

Mr. Thomson: I think they genuinely believed they would save the institution. There is a strong desire on the part of the government to create regional financial institutions.

Mr. de Jong: Everything we have heard from Mr. Bouey, Mr. Kennett, the Ministers, what you have told us here in the committee as well... that knowledgeable people have been telling us that the trouble this bank was in, the lack of confidence in management... It seems to me more and more that either there were some very naive, innocent people here or there was another agenda, and I cannot believe that experienced bankers, people like Mr. Bouey and Mr. Kennett and the Department of Finance, are all that naive. I just cannot believe that.

The Chairman: Mr. Cassidy I think wanted one question. Then we are going to give Mr. Riis one question and then we are going to adjourn.

Mr. Cassidy: I would just like to ask Mr. Thomson about the responsibilities of auditors. We know now that the CCB engaged in some rather unusual financial auditing or accounting practices. Among other things, the troubled loans were kept out of the troubled column by loans to permit the customers, the clients, to pay their interest and keep the loans apparently in good stead. One would assume that would be something auditors would in fact be aware of from their auditing.

Secondly, real estate that had fallen in value or had come into the hands of the bank was then spun off to real estate subsidiaries in return for bank stock, I think it was. The effect was actually to reinforce the capital base of the bank, as I understand it, while getting troubled assets off their books.

Should the auditors not have made some public report on that or insisted in some way that the magnitude of those activities be made public? If under the current accounting practices and law that was not the case, should the law not be changed to insist that kind of very misleading accounting practice in the financial community should be reported on or commented on by auditors in the future in a public fashion?

Mr. Thomson: I have no way of knowing whether they did what you said they did, so it is very awkward for me to answer that.

Mr. Cassidy: They did. Now, assuming they did, I am asking whether they should have asked the question...

Mr. Thomson: I think you would be better off to ask an auditor. I have enough trouble being a banker.

[Translation]

Le but de tout l'exercice était-il, dès le départ, de sauver les maudits déposants, de leur donner du temps, de donner au gouvernement une raison de sauver tous les déposants?

M. Thomson: Je ne le pense pas.

M. de Jong: Eh bien, en tout cas, c'est ce qui commence à ressortir nettement.

M. Thomson: À mon sens, ils croyaient vraiment pouvoir sauver l'institution. Le gouvernement tient absolument à créer des institutions financières régionales.

M. de Jong: Tout ce que nous avons entendu de M. Bouey, de M. Kennett, des ministres, ce que vous nous avez dit ici au Comité également... que des gens compétents nous ont parlé des difficultés de cette banque, le manque de confiance en la direction... Il me semble de plus en plus qu'il y avait là des gens très naïfs et innocents ou qu'il y avait un autre programme. Je n'arrive pas à croire que des banquiers d'expérience, des gens comme M. Bouey et M. Kennett et le ministre des Finance, soient aussi naïfs. Je ne peux pas le croire.

Le président: M. Cassidy avait une question, je pense. Ensuite, nous permettrons une question à M. Riis, après quoi je prononcerai l'ajournement.

M. Cassidy: J'aimerais interroger M. Thomson sur la responsabilité des vérificateurs. Nous savons maintenant que la BCC s'est livrée à des pratiques assez inusitées en matière de vérification ou de comptabilité financière. Entre autres choses, on a caché les prêts en difficulté en consentant d'autres prêts permettant aux clients de payer leurs intérêts et de maintenir l'apparence d'être en règle. On s'attendrait à ce que les vérificateurs fassent ressortir ce genre de choses.

En second lieu, les propriétés immobilières qui avaient perdu de la valeur et qui étaient tombées aux mains de la banque ont ensuite été refilées à des filiales immobilières en échange d'actions de la banque, si je ne m'abuse. Cela a eu pour effet de renforcer la base de capital de la banque, si je comprends bien, tout en éliminant des livres des biens qui posaient des problèmes.

Les vérificateurs n'auraient-ils pas dû le signaler publiquement ou insister d'une façon ou d'une autre pour que l'ampleur de ces activités soit divulguée. Si ce n'était pas le cas en vertu des pratiques comptables et de la loi actuelle, n'y aurait-il pas lieu de modifier la loi pour obliger désormais les vérificateurs à signaler ou à commenter publiquement ce genre de pratique comptable très trompeuse dans les milieux financiers?

M. Thomson: Rien ne me permet de savoir s'ils ont fait ce que vous dites; j'aurais donc bien mauvaise grâce à vous répondre.

M. Cassidy: Ils l'ont fait. En partant du principe qu'ils l'ont fait, je vous demande s'ils auraient dû poser la question...

M. Thomson: Je pense que vous feriez mieux de demander à un vérificateur. J'ai déjà assez de mes problèmes de banquier.

[Texte]

Mr. Cassidy: In your bank would you make it a practice to disclose such activities or would you feel it is appropriate to keep those activities back?

Mr. Thomson: We do have a situation in the banking community in Canada here where we are now disclosing that we are lending money to Brazil, Mexico, Argentina in particular to pay their interest. We do not disclose that we are lending money to the Government of Canada for it to pay its interest. Maybe we should do that too.

When we have a corporate account that cannot pay its interest we classify it as non-current, and once it is classified as non-current and we receive any partial payment of interest or what the customer might think of even as a principal payment we credit it to a cash collateral account that goes against the loan. Until the account is in a position to pay its interest on a regular basis we keep it that way, until the cash collateral account builds up equal to the loan, and then we can obviously liquidate it.

We have very, very strict rules and they are right in our annual report. It is about a page that we tell what the rules are on that, and the Inspector General of Banks has issued instructions to all banks so we are all doing the same thing.

Mr. Cassidy: But in the case of the CCB . . .

Mr. Thomson: I cannot answer that.

Mr. Cassidy: —it would appear they were bending the rules.

• 1225

Mr. Thomson: I just do not know. But the Inspector General has very concrete rules. The rules are I think better than those in any other country we do business in; they are very clear, straightforward, and conservative accounting rules.

The Chairman: Mr. Garneau, you have one question?

Mr. Garneau: You told us you were informed of the difficulty with the CCB on Friday morning. I guess you signed the agreement with the other parties sometime during the weekend. Or was it on Friday before the end of the day that you signed the agreement or agreed to put \$7.8 million in?

Mr. Thomson: We had a memorandum of understanding on the Sunday night or early Monday morning and the agreement was put in place during the following two or three weeks. I cannot remember exactly how long it took for the lawyers to draw it up.

Mr. Garneau: Just two short questions.

Mr. Thomson: That is a fairly normal way to proceed.

Mr. Garneau: Yes, I agree. Were you the only bank that disagreed with the bail-out?

Mr. Thomson: No. We agreed with the bail-out because we signed the document.

Mr. Garneau: Yes, well . . .

[Traduction]

M. Cassidy: Votre banque aurait-elle pour pratique de divulguer ces activités ou jugeriez-vous qu'il convient de les cacher?

M. Thomson: Dans les milieux bancaires du Canada, nous divulguons déjà que nous prêtons de l'argent au Brésil, au Mexique, à l'Argentine, notamment, pour leur permettre de payer leurs intérêts. Nous ne divulguons pas que nous prêtons de l'argent au gouvernement du Canada pour lui permettre de payer ses intérêts. Nous devrions peut-être le faire aussi.

Lorsque nous avons un gros client qui ne peut payer ses intérêts, nous classons son compte comme non courant. Lorsqu'il est classé comme non courant et que nous recevons un paiement partiel d'intérêt ou ce que le client pourrait juger un paiement sur le principal, nous versons ce paiement dans un compte de garantie en espèces qui sert à réduire le prêt. Il en est ainsi tant que le client n'est pas en mesure d'acquitter ses intérêts régulièrement, tant que le compte de garantie en espèces n'est pas égal au prêt. À ce moment-là, nous pouvons, bien sûr, le liquider.

Nous avons des règles très strictes, qui figurent d'ailleurs dans notre rapport annuel. Nous consacrons environ une page de notre rapport à ces règles, et l'inspecteur général des banques a donné des instructions à toutes les banques. Nous faisons donc toutes la même chose.

M. Cassidy: Mais dans le cas de la BCC . . .

M. Thomson: Je ne peux vous répondre.

M. Cassidy: . . . il semblerait y avoir eu une entorse aux règles.

M. Thomson: Je ne sais pas. Mais l'inspecteur général a des règles très concrètes. Elles sont, à mon sens, meilleures que celles des autres pays où nous faisons des affaires; ce sont des règles comptables très claires, directes et conservatrices.

Le président: Monsieur Garneau, vous avez une question?

M. Garneau: Vous nous avez dit que vous avez été mis au courant du problème de la BCC le vendredi matin. Je suppose que vous avez signé l'accord avec les autres intéressés pendant le week-end. Ou est-ce le vendredi avant la fin de la journée que vous avez signé l'accord ou convenu d'y mettre 7,8 millions de dollars?

M. Thomson: Nous avons un protocole d'entente le dimanche soir ou très tôt le lundi matin, et l'accord a été mis en oeuvre dans les deux ou trois semaines suivantes. Je ne me rappelle pas exactement combien de temps les avocats ont pris pour le rédiger.

M. Garneau: Deux courtes questions.

M. Thomson: C'est une façon très normale de procéder.

M. Garneau: Oui, je suis d'accord. Étiez-vous la seule banque à ne pas être d'accord sur le sauvetage?

M. Thomson: Non. Nous avons accepté le sauvetage, car nous avons signé le document.

M. Garneau: Oui, eh bien . . .

[Text]

Mr. Thomson: But we had reservations about it. However, we compromised those reservations and agreed with the decision. I believe there were varying degrees among the other bankers as to how they felt. The only way you can find that out is to ask them individually.

Mr. Garneau: Do you feel today, or did you feel on March 22 or 23, that the decision was a political one or a business one?

Mr. Thomson: I think we felt it was a business and a political decision.

The Chairman: Thank you, Mr. Garneau. Mr. Riis, one question only and we are going to then adjourn.

Mr. Riis: Thank you. This is a statement more than a question to Mr. Thomson.

Our friend indicated there might have been some naive bankers involved. Indeed, there may. There also seem to me to be some very sophisticated bankers involved, meaning you and your bank, in that if the bank had failed you stood to lose a portion of the \$15 million. However, out of this whole thing, with any luck, Mr. Thomson, you have obtained your full \$15,000.

Mr. Thomson: No, \$15 million.

Mr. Riis: Yes, \$15 million that was on deposit. Second, because you have ranked your contribution at the same level as depositors, with any luck you also get your \$7.5 million back. In other words, the T-D comes out of this perfectly. Now, either that is—

Mr. Thomson: Well, who comes out as a loser on the depositor side? Everybody else is getting paid.

Mr. Riis: The taxpayers of Canada, of course, come out . . .

Mr. Thomson: Oh, I agree that the taxpayers are . . .

Mr. Riis: I am not suggesting that others are not benefiting as well. I am just saying it seems to me you really played your cards well, as a very sophisticated bank.

Mr. Thomson: Well, we have not been paid the \$7.5 million yet, or the \$7.8 million.

Some hon. members: Oh!

Mr. Riis: I guess that is the risk you take in that business.

The Chairman: On that wonderful note, Mr. Riis, we will close. Thank you very much, Mr. Thomson. Thank you for your presentation.

This meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

M. Thompson: Mais nous avions des réserves. Cependant, nous sommes arrivés à un compromis sur ces réserves et nous nous sommes mis d'accord sur la décision. Je crois que les autres banquiers avaient des sentiments partagés. La seule façon de le savoir, c'est de le leur demander individuellement.

M. Garneau: Estimez-vous aujourd'hui, ou estimiez-vous le 22 ou le 23 mars, que la décision était politique ou commerciale?

M. Thomson: Nous avons l'impression qu'il s'agissait d'une décision à la fois commerciale et politique.

Le président: Merci, Monsieur Garneau. Monsieur Riis, une dernière question, après quoi nous ajournerons.

M. Riis: Merci. Il s'agit plus d'une déclaration que d'une question à M. Thomson.

Notre ami a indiqué qu'il y avait peut-être certains banquiers naïfs en cause. Effectivement, il y en avait peut-être. Il me semble également qu'il y avait des banquiers très futés, soit vous et votre banque, car si la banque avait fait faillite, vous auriez perdu une partie des 15 millions de dollars. Cependant, grâce à la chance, Monsieur Thomson, tout cela vous aura permis de récupérer l'intégralité de vos 15 000 \$.

M. Thomson: Non, 15 millions.

M. Riis: Oui, les 15 millions qui étaient en dépôt. En second lieu, parce que votre contribution est sur le même pied que celle des déposants, avec un peu de chance vous remettez la main sur vos 7,5 millions. Autrement dit, la T-D s'en tire à très bon compte. Soit que . . .

M. Thomson: Ma foi, qui donc en sort perdant du côté des déposants? Tous les autres sont payés.

M. Riis: Les contribuables du Canada, naturellement, en sortent . . .

M. Thomson: Oui, je reconnais que les contribuables sont . . .

M. Riis: Je ne dis pas que les autres n'en profitent pas, également. Je dis tout simplement qu'il me semble que vous avez bien joué vos cartes, comme une banque très bien organisée.

M. Thomson: Eh bien, nous n'avons pas encore reçu les 7,5 millions, ou les 7,8 millions.

Des voix: Oh!

M. Riis: C'est le risque que vous prenez dans ce genre d'affaires, je suppose.

Le président: Sur cette merveilleuse note, Monsieur Riis, nous allons nous arrêter. Merci beaucoup, Monsieur Thomson. Merci de votre exposé.

Le Comité s'ajourne jusqu'à la nouvelle convocation du président.

[Texte]

AFTERNOON SITTING

• 1535

The Chairman: We are going to continue with our hearing on the regulations for Canadian financial institutions, the technical supplement and the report on the CDIC.

Our first witness this afternoon is Crownx Inc. Mr. H. Michael Burns is the President and will be addressing us. With him is Robert W. Luba, President of Crown Financial Services Inc.; Robert N. Granger, Corporate Counsel and Director of Crownx; and Garth W. Evans, Vice President of Corporate Affairs, Crownx Inc.

Mr. Burns, I think we have a statement here from you. It is quite long, so perhaps you could shorten it a bit. We have an excellent brief and we are going to append it to the minutes of today's meeting. So if you could briefly give us your major concerns, we could get on to questions.

• 1540

Mr. H. Michael Burns (President, Crownx Inc.): Thank you, Mr. Chairman. On behalf of Crownx and its 22,000 employees, shareholders, and clients, I would like to express gratitude to you and your committee for allowing us the opportunity to provide comments on the green paper and the technical supplement related to changes in legislation regarding the financial service industry.

My intense interest in Canada's financial service industry and the important contribution it makes to each and every citizen of this country stems from the long association my family and I have had with it. We would start by complimenting the committee, the government, and the previous governments on the work they are doing in looking into the financial service industry. We heartily approve the government's proposal to review on a centennial basis the legislation concerning all financial institutions, and at a concurrent time with 1990.

I have in this prepared statement a lengthy comment on Crownx and what it does, but I will shorten it down to say that 78.5% of our fully consolidated revenue and 75% of earnings come from the financial service sector. We own or control a federally incorporated trust company licensed in western Canada, Nova Scotia, New Brunswick, and pending in Quebec, and 94% of Crown Life, and then through Crown Life, a broker-dealer organization in the United States.

Crownx operates on an international basis, unlike some of our competitors. Crownx derives the majority of its revenue and net earnings outside Canada; with particular reference to the United States. In 1984, on a fully consolidated basis, including the Crown Life Insurance Company, only 26% of our revenue was earned in Canada. About 60% was in the United States, and the balance overseas.

[Traduction]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous reprenons nos travaux sur la réglementation des institutions financières canadiennes, le supplément technique et le rapport sur la SADC.

Nos premiers témoins de cet après-midi nous viennent de la *Crownx Inc.*. Son président est M. H. Michael Burns et c'est lui qui parlera au nom de la compagnie. L'accompagnent, M. Robert W. Luba, président de la *Crown Financial Services Inc.*, M. Robert N. Granger, conseiller général et administrateur de la Crownx, ainsi que M. Garth W. Evans, vice-président des Services généraux, Crownx Inc.

Je pense que vous avez préparé un exposé, monsieur Burns. Il est assez long, mais vous devriez pouvoir le résumer quelque peu. Quant à votre excellent mémoire, il sera annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui. Donc, si vous pouvez nous résumer un peu vos principales préoccupations, nous pourrions passer aux questions.

M. H. Michael Burns (président, Crownx Inc.): Merci, monsieur le président. Au nom de la Crownx, de ses 22,000 employés, de ses actionnaires et de ses clients, je voudrais vous remercier et remercier le Comité de nous donner l'occasion de faire connaître nos vues sur le Livre vert et le supplément technique en vue de modifications à la législation régissant l'industrie des services financiers.

Si je porte un vif intérêt à l'industrie canadienne des services financiers et à l'importance qu'elle aura en fait pour chaque citoyen de ce pays, c'est que ma famille et moi-même y sommes associés depuis fort longtemps. Nous pouvons commencer par féliciter le Comité, le gouvernement actuel et les gouvernements antérieurs de leur décision de procéder à un réexamen de l'industrie des services financiers. Nous appuyons sans réserve l'intention du gouvernement de revoir tous les dix ans, à compter de 1990, la législation régissant toutes les institutions financières.

Dans le cadre de mon exposé, j'avais préparé un profil assez détaillé de la Crownx. Je vais me borner à indiquer que 78.5 p. 100 de ses revenus entièrement consolidés et 75 p. 100 de ses gains viennent du secteur des services financiers. Nous détenons ou contrôlons une compagnie de fiducie à charte fédérale, titulaire d'un permis d'exploitation dans l'ouest du Canada, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et, sous peu, au Québec, et 94 p. 100 de Crown Vie; et, par l'intermédiaire de Crown Vie, une compagnie de courtage aux États-Unis.

Contrairement à certains de ses concurrents, Crownx évolue à l'échelle internationale. Elle tire la plus grande partie de ses revenus et de ses gains nets de l'extérieur du Canada, en particulier des États-Unis. En 1984, sur une base entièrement consolidée, et en incluant les chiffres de la compagnie d'assurance Crown Vie, seulement 26 p. 100 de ses revenus proviennent du Canada; 60 p. 100 proviennent des États-Unis et le reste d'outre-mer.

[Text]

In our position paper we are confining our remarks to five key areas. First, financial holding companies: in our opinion the proposal concerning such companies would result in significant organizational and financial inefficiencies, and we advise against implementation of the proposals in their present form. Instead, we recommend that regulated financial institutions should retain existing powers, including lending powers, even if such activities are deemed to be commercial lending. This measure would in many instances negate the need for schedule C banks. If the objective is to institutionalize commercial lending within the chartered bank framework, we recommend that schedule C banks be permitted to be held directly by institutions and individuals without the holding company.

Self-dealing: we agree with the green paper that some self-dealing transactions could be improper, and we fully support controlling abuses effectively. It is our belief that the proposal for an outright ban on all forms of self-dealing is unworkable in practice. We believe the system should be designed to permit legitimate business objectives while achieving the necessary protection against abusive transactions.

To protect the solvency of an institution, Crownx supports a requirement that committees of independent directors should be established to review all significant proposed related-party transactions. I might add that we do have in effect this committee at the Crownx level and the Crown Life level and the Crown Financial Services level in our organization.

• 1545

We also recommend that the option of institutional regulation should be supplemented with a pre-notification provision to the regulator. The regulator would have the ability to refer an unusual or sensitive transaction to a tribunal for advance judgments on the merits of the transaction.

We believe these recommendations would provide the necessary protection to the public and would maintain consumer confidence.

I might add that for life insurance companies there already is strict self-dealing regulation in effect, and I am sure you are all aware of the restrictions in that instance.

Insurance company diversification and use of policy holders' funds: These are the subject of intense interest to us. A proposal in the green paper would allow mutual companies to diversify downstream while stock companies would be required to diversify upstream. It is our recommendation that the revised legislation should require mutual companies to demutualize before diversification, a process on which considerable work has been done in terms of the development of an equitable and workable method. If this suggestion is not legislated, then, for the sake of equal treatment, we propose that stock companies should be given the option to diversify downstream subject to the same requirements and limitations as mutual companies.

[Translation]

Dans notre document de base, nous nous en tenons à cinq domaines clés. D'abord, en ce qui concerne les sociétés de portefeuille financières, les propositions créeraient de sérieuses entraves financières et structurelles. Nous ne voudrions pas les voir appliquées dans leur forme actuelle. Nous recommandons plutôt que les institutions financières réglementées conservent leurs pouvoirs actuels, y compris leur pouvoir en matière de prêts, même si cette activité peut être considérée comme entrant dans le domaine des prêts commerciaux. Il ne serait plus nécessaire ainsi de prévoir des banques de l'annexe C. Si l'objectif du gouvernement est de réserver le domaine des prêts commerciaux aux banques à charte, nous recommandons que les banques de l'annexe C puissent être détenues directement par des institutions ou des particuliers sans qu'ils soient obligés de passer par une société de portefeuille.

En ce qui concerne les transactions intéressées, nous sommes d'accord avec le Livre vert sur le fait qu'il pourrait y en avoir qui soient malhonnêtes et qui doivent être contrôlées de façon efficace. Nous estimons cependant qu'une interdiction globale ne serait pas pratique dans les circonstances. Nous pensons que le système devrait permettre la réalisation d'objectifs commerciaux légitimes tout en assurant une protection adéquate contre les transactions malhonnêtes.

Pour protéger la solvabilité des institutions, Crownx propose que des comités d'administrateurs indépendants soient obligatoirement créés pour examiner toutes les transactions importantes envisagées entre parties liées. Nous signalons en passant qu'un tel comité existe au niveau de la Crownx, au niveau de la Crown Vie et au niveau du groupe financier Crown.

Nous recommandons, entre autres, que l'option de la réglementation institutionnelle soit renforcée par l'obligation de prévenir les autorités de réglementation. Les transactions inhabituelles très délicates seraient renvoyées à un tribunal qui déciderait d'avance de leur valeur.

Nous croyons que ces recommandations permettraient d'assurer la protection adéquate du public et aiderait à maintenir un climat de confiance chez les consommateurs.

Je rappelle au passage que les compagnies d'assurance-vie sont déjà soumises à des règlements très stricts en ce qui concerne les transactions intéressées. Vous n'êtes pas sans les connaître.

La diversification des compagnies d'assurance et l'emploi des fonds des assurés sont des sujets qui nous intéressent au plus haut point. Une proposition du Livre vert permettrait aux compagnies mutuelles de se diversifier en aval alors que les compagnies par actions seraient tenues de se diversifier en amont. Nous estimons que la nouvelle loi devrait exiger des compagnies mutuelles qu'elles se démutualisent avant de se diversifier. Il y a déjà eu beaucoup d'études sur une formule qui permettrait d'y arriver d'une façon équitable et pratique. Si cette recommandation n'était pas acceptée, pour que tout le monde soit traité sur le même pied, nous proposons que les compagnies par actions aient également l'option de se diversifier.

[Texte]

We also believe that funds available for diversification should be based on the surplus available, not total assets, and that the rules should recognize the need for equitable treatment between present and future policy holders.

While we recognize the desired objectives in the creation of a financial conflicts-of-interest office, we do not agree with the concept that the regulators should initiate or pursue civil remedies on behalf of private parties. A more appropriate activity for the financial conflicts-of-interest office could be the analysis of transactions and the provision of advice to consumers, who could pursue civil remedies through the courts.

We do not believe that the office should be permitted to use the threat of premature disclosure to the media in order to prejudice public opinion or to achieve an objective of the regulator.

Finally, we at Crownx support generally an increase in the supervisory and regulatory powers available to the Minister and to the regulatory authority. We also support the consolidation of the supervision of financial institutions into a single unit.

Mr. Chairman, those few words conclude my remarks. We are available to answer any questions that you or any member of the committee might have. I would hope to spread them to Bob Granger, our Vice-President and Legal Counsel and a Director of the corporation; to Bob Luba, the President of Crown Financial Services Inc. and Executive Vice-President of the Crown Life; and to Gareth Evans, Vice-President of Corporate Planning for us.

The Chairman: Mr. Burns, did I hear you say that you think that on a subsidiary or money set aside for another company in the same financial field from the parent company the money ought to come as a proportion of capital and surplus rather than as a percentage of assets?

Mr. Burns: Yes. What I am saying is that for the Crown Life, with \$5 billion of assets and \$400 million of surplus—those are approximate numbers—I think the money should be related to the surplus, not the \$5-billion number.

The Chairman: I happen to agree with you, and I am pleased to hear you say that.

Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman.

From your comments, Mr. Burns, it sounds to me that you would prefer the status quo to the proposals that are in front of us. Would that be a fair conclusion?

Mr. Burns: Mr. Johnston, our sector of the financial service industry, unlike the banks, has not had a major review of its legislation in over 50 years. I think any review is going to be an improvement on what we have had in the past, and to get it on

[Traduction]

fier en aval selon les mêmes conditions et les mêmes critères qui s'appliquent aux compagnies mutuelles.

Nous croyons également que les fonds disponibles pour la diversification devraient être calculés, non pas à partir des actifs totaux, mais à partir des excédents disponibles, et que les règlements devraient établir le principe du traitement égal des assurés actuels et futurs.

La Crownx comprend les raisons qui ont poussé le gouvernement à prévoir un bureau des conflits d'intérêts financiers, mais elle n'appuie pas l'idée de donner aux autorités de réglementation le pouvoir d'intenter une action au civil au nom de particuliers. Elle estime que le bureau des conflits d'intérêts financiers pourraient jouer un rôle plus utile en analysant les transactions et en conseillant les consommateurs, qui seraient libres alors d'intenter une action au civil devant les tribunaux.

Le bureau ne devrait pas pouvoir user de la menace d'une divulgation prématurée dans les médias afin d'influencer l'opinion publique ou de permettre aux autorités de réglementation d'atteindre leurs objectifs.

Enfin, la Crownx appuie l'élargissement des pouvoirs de surveillance et de réglementation dont disposent le Ministre et les autorités de réglementation. Elle appuie également l'idée de regrouper le dispositif de surveillance des institutions financières sous un même toit.

Ce sont les quelques observations préliminaires que je voulais vous livrer, monsieur le président. Nous sommes maintenant prêts à répondre à toutes les questions des membres du Comité. J'espère pouvoir faire appel pour m'aider à M. Bob Granger, notre vice-président et conseiller juridique—qui est également administrateur de la société—à M. Bob Luba, le président de *Crown Financial Services Inc.* et le vice-président exécutif de Crown Vie, ainsi qu'à M. Gareth Evans, notre vice-président de la Planification générale.

Le président: Monsieur Burns, vous avez bien dit que pour une filiale ou pour une autre compagnie dans le même domaine financier, la compagnie mère devrait établir ses réserves sur la base des excédents plutôt que sur la base de ses actifs totaux?

M. Burns: Oui, dans le cas de la Crown Vie, par exemple, les chiffres seraient de l'ordre de 5 milliards de dollars d'actifs et de 400 millions de dollars d'excédents. Les réserves nécessaires devraient être établies selon les excédents et non pas selon les actifs totaux de 5 milliards de dollars.

Le président: Je suis d'accord avec vous. Je suis heureux de vous l'entendre dire.

Monsieur Johnston.

M. Johnston: Merci, monsieur le président.

Si je vous ai bien compris, monsieur Burns, vous favoriseriez le statu quo plutôt que les propositions qui nous sont faites. C'est à peu près cela?

M. Burns: Monsieur Johnston, la législation de notre secteur des services financiers, contrairement à celle des banques, n'a pas été revue depuis plus de 50 ans. N'importe quelle révision ne peut être qu'une amélioration par rapport à ce qui existe

[Text]

a regular basis is going to be positive. I do not necessarily believe in a status quo; I think the legislation has to be updated and brought into reality.

• 1550

Mr. Johnston: But you say in your comments, for example, that instead of having the financial holding companies which will create organizational and other inefficiencies, and also with respect to the Schedule C banks, you would prefer that regulated financial institutions retain existing powers, including lending powers, even if such activities are deemed to be commercial lending.

Mr. Burns: I will let Bob Luba answer that question.

Mr. Robert W. Luba (President, Crown Financial Services Inc.): In broad terms, I think we are fairly supportive of the existing overall regulatory structure and framework. We very much believe the existing overall structure has served us well for four decades and we feel it is appropriate to not totally dismantle that, given how well it has served us.

We do feel, as Mr. Burns has pointed out, that there is a need to update insurance legislation. Further, we are very concerned with deposit insurance. The CDIC situation is an area of very serious concern. The area of self-dealing is one factor, I think, that should be addressed and updated and modernized, because there have been some abuses, and the overall regulatory regime and the tools the regulators have to deal with the current situation in the financial services field. Those, we believe, are priorities that should be addressed. No, we do not support the status quo, but we do feel that if we can focus our attention to the areas I have mentioned it might be a more productive exercise.

Mr. Johnston: You are saying that instead of a comprehensive approach an identification of priority areas and moving on them would be . . .

Mr. Luba: That is correct. We feel there are some areas of urgency that should be dealt with, and dealt with in a fairly urgent way, and those are the areas I have mentioned.

Mr. Johnston: Thank you.

The Chairman: Mr. Riis, do you have a question?

Mr. Riis: No.

The Chairman: Mr. Madden.

Mr. Dennis Madden (Consultant to the Committee): Thank you, Mr. Chairman.

I just wanted to get a little more detail from you on your approach to self-dealing. You certainly do not agree with the absolute ban and you give some reasons why you do not, but you go on to suggest that the way to approach it is through institutional regulation, getting the board involved. Then you have a concept we have not heard before, and that is pre-

[Translation]

déjà. Et le fait qu'il y ait des intervalles réguliers prévus pour d'autres ne peut être que positif. Je ne suis pas d'accord avec le statu quo comme tel. Je pense que la législation devrait être remise à jour et rendue conforme à la réalité.

M. Johnston: Vous avez quand même affirmé que le fait d'avoir à passer par des compagnies de portefeuille financières créera des problèmes structurels et autres. Il y aurait également les banques de l'annexe C. Vous avez dit préférer que les institutions financières réglementées gardent leurs pouvoirs actuels, y compris leurs pouvoirs dans le domaine des prêts, même si cette activité peut être considérée comme rattachée au domaine des prêts commerciaux.

M. Burns: Je vais laisser Bob Luba répondre à cette question.

M. Robert W. Luba (président, Crown Financial Services Inc.): De façon générale, nous ne voyons pas grand chose à reprocher à la structure et au cadre de la réglementation actuelle. C'est une structure qui dans l'ensemble nous a assez bien servi pendant quatre décennies. Selon nous, il n'est pas nécessaire de la chambarder.

Cependant, comme M. Burns l'a indiqué, nous pensons que la législation sur l'assurance doit être remise à jour. Nous sommes également préoccupés par la question de l'assurance-dépôts. Il y a le problème de la SADC et le problème des transactions intéressées. À notre avis, ces problèmes peuvent être attaqués de plein front dans le cadre d'une révision. Il ne fait aucun doute qu'il y a eu des abus. Le système de réglementation dans son ensemble, les moyens à la disposition des autorités de réglementation doivent répondre à la situation actuelle dans le domaine des services financiers. Pour nous, ce sont là des priorités. Nous ne sommes pas d'accord avec le statu quo comme tel, nous pensons que les autorités doivent se prendre sur certaines questions particulières si l'on veut que la révision donne de bons résultats.

M. Johnston: Vous pensez que, plutôt que de s'attaquer globalement au système il faudrait identifier certaines priorités et adopter des mesures précises . . .

M. Luba: En effet. Il y a des problèmes qui doivent être réglés de façon urgente, ce sont ceux que j'ai déjà mentionnés.

M. Johnston: Merci.

Le président: Monsieur Riis, vous avez des questions?

M. Riis: Non.

Le président: Monsieur Madden.

M. Denis Madden (conseiller du Comité): Merci, monsieur le président.

Je voudrais simplement avoir quelques détails de votre part sur votre façon d'aborder les transactions intéressées. Vous ne voulez pas d'interdiction globale, et vous dites pourquoi dans votre mémoire, mais vous allez plus loin, vous parlez de réglementation institutionnelle, impliquant le conseil d'administration. Ensuite, vous faites appel à un concept que nous

[Texte]

notification and the use of the tribunal. My question is: Could you give us some idea of the types of things that might involve pre-notification, and second, some idea of the role and composition of the tribunal?

Mr. Robert N. Granger (Corporate Counsel and Director, Crownx Inc.): If I could answer that question, Mr. Madden, in our position paper we have tried to give a framework for the committee to consider. It is a bare bones framework. Perhaps we could add a little something to the bones.

We think it is going to be very important, if legislation is going to be passed, that the definition of "related party" be very carefully crafted, and that in fact it be codified, precise, so that everyone involved in these kinds of determinations can give opinions with respect to it with great precision. So defining "related party" for the purpose of self-dealing is going to be a very particular issue and one that great skill is going to be required to settle satisfactorily.

In our position paper we talked about a tribunal. We called it the financial institution tribunal, and our thought with respect to the tribunal was that it would work this way: If a corporation were addressing a related-party, self-dealing transaction, it would go through a set of statutory or regulatory procedures in dealing with it inside itself, inside the institution. So we call it institutional regulation. The institution itself would be forced to check off whether or not it had followed the procedures that either the regulation or the law prescribed. The law or regulation might say that an independent committee of the board of directors of the institution had to look at the matter, had to be advised adequately upon the matter by outside advisers—however that was dealt with—and that each of these prescribed checks in fact had to be fulfilled.

• 1555

That might get reasonably complicated, if you wanted to go into a full regulatory framework on it. It might get down to such things as audit committee reviews on matters, outside counsel passing upon matters, outside auditors looking at matters; there are many different considerations that could be looked at in particular. We just want to direct your attention to the concept of institutional regulation in fact being a detailed prescription of what has to be done by the institution itself when it is dealing with one of these defined transactions.

Not all self-dealing transactions, in our opinion, would be ones that would have to be taken to the attention of a tribunal if they were to be acted upon. We think only certain types of self-dealing transactions would be of any concern to the government and to the people of Canada in having healthy policy in this area. Those that gave the difficulty, which gave rise to these issues in the green paper and the technical paper, were very substantial asset transactions. The problem related to those asset transactions was not so much that they were related party transactions, but that the consideration paid in those transactions was suspect, and one which I think most

[Traduction]

n'avions pas encore entendu, celui de l'avis préalable et du recours à un tribunal. Pouvez-vous nous donner une idée premièrement des situations qui pourraient donner lieu à un avis préalable, deuxièmement, du rôle et de la composition du tribunal?

M. Robert N. Granger (conseiller général et administrateur Crownx Inc.): Je peux essayer de répondre à la question, monsieur Madden. Dans notre document de base, nous proposons au Comité un cadre général. Il n'est pas très étoffé. Nous pouvons peut-être essayer de lui donner un peu plus de corps.

Si ces mesures législatives doivent être adoptées, nous pensons qu'il est très important que la définition de «partie liée» soit rédigée soigneusement. Il faut qu'elle soit très précise de façon à ce que ceux qui seront appelés à prendre les décisions puissent se prononcer sans hésiter. Donc, la définition de «partie liée» dans le cadre des dispositions touchant les transactions intéressées exigera beaucoup de soin pour en arriver à un arrangement satisfaisant.

Nous parlons également d'un tribunal dans notre document de base. Ce serait le tribunal des institutions financières qui, dans notre optique, fonctionnerait de cette façon: s'il se présentait un cas de transactions entre parties liées ou de transactions intéressées dans une société, la première étape serait une série de procédures juridiques ou réglementaires à l'intérieur de l'institution même. Ce serait la réglementation institutionnelle. L'établissement lui-même serait obligé de vérifier si les procédures établies par le règlement ou la loi ont bien été observées. La loi ou le règlement pourraient par ailleurs porter qu'un comité indépendant du conseil d'administration de l'établissement doit alors être saisi de la question et recevoir des informations adéquates de conseillers de l'extérieur, afin de s'assurer que les procédures ont bien été respectées.

Si vous cherchez à établir une réglementation générale, le système risque de devenir assez compliqué. On pourrait alors envisager des comités de vérification chargés d'étudier ces questions, le recours à des avocats ou à des vérificateurs de l'extérieur, etc. Il y a toutes sortes de mécanismes qu'on pourrait envisager. Nous voulons simplement vous montrer que ce concept de l'autoréglementation se traduit en fait par une série de procédures bien précises dont se dote l'établissement et qu'il s'efforce de respecter pour ce genre de transaction.

A notre avis, il ne sera pas nécessaire de soumettre toutes les transactions intéressées à un tribunal. En effet, un certain nombre seulement devrait attirer l'attention du gouvernement et du peuple canadiens. Celles qui sont à l'origine des problèmes mentionnés dans le Livre vert et dans le document technique représentaient des avoirs considérables. Si ces transactions posaient un problème, ce n'est pas tant parce qu'elles étaient conclues entre parties liées, mais plutôt parce que les sommes versées étaient suspectes et, aux yeux de bon nombre de Canadiens, inadéquates. Par conséquent, l'essentiel, c'est la question des sommes versées dans le cadre de la transaction.

[Text]

Canadians had concluded was inadequate. Therefore, it is the question of consideration that is fundamental.

We think transactions involving perhaps asset transactions over a prescribed size or transactions involving perhaps the shares of closely held corporations . . . in neither of these cases would there be a market price that could be ascertained independently. We think in situations such as these the people who are advocating these kinds of deals ought to be prepared to have them go before an independent body to have them adjudicated. If they are not prepared to have these kinds of things looked at in public, then they are really not prepared to go forward with them.

We also might include in the kinds of transactions that would be looked at by an independent tribunal transactions of such a size as to require or seem to mandate the need for independent examination. These are some of our ideas.

After some healthy consideration by others, we would think that list could be added to or deleted from. In any event, we are thinking basically of a new regulatory framework entirely in this area. What it comes down to—if I could give you what I think is really what we are coming to—is whether we want a system similar to the Ontario Securities Commission, which has a scheme of civil servants acting for it with an independent tribunal beside it, or one homogeneous body that does not have this quasi-judicial job of deciding these things and putting it over to the courts.

I think generally we have had a pretty satisfactory experience in Ontario with the Ontario Securities Commission and that structure. It has been an exercise in watching discretion exercised by a quasi-judicial body and I think, taken all in all, it has been a pretty satisfactory type of exercise over the years. This is something which has grown and developed in Ontario, and it perhaps is an example that your committee could consider in trying to come up with something particular to meet your needs in this area.

Mr. Madden: Thank you.

The Chairman: Would you prefer that it go to a quasi-judicial body instead of a court?

• 1600

Mr. Granger: What I am suggesting is that the experience has not been an unhappy one in Ontario. We had, I think, almost the same type of consideration before us in Ontario when we had sort of an overall review of securities legislation in Ontario some years ago and it was determined to continue with a system of discretion like the one that is in place. I think I would opt personally for that type of system; and I think frankly, if you consider what we have written here, and look at it in terms of having day-to-day working people involved in the regulation of this, and then when decisions have to be taken, having that turned over to a tribunal, you get an idea of the type of scheme we are suggesting with that example in mind.

The Chairman: Mr. Jepson.

[Translation]

On pourrait peut-être envisager que les transactions d'avoirs dépassant une certaine somme ou impliquant les actions de sociétés à peu d'actionnaires . . . dans aucun de ces cas, on ne pourrait faire déterminer la valeur commerciale de la transaction par des experts de l'extérieur. Nous estimons que, dans ce genre de situation, ceux qui appuient ce genre de transactions devraient être prêts à les soumettre à un organisme indépendant.

Parmi les transactions susceptibles d'être examinées par un tribunal indépendant, on pourrait également inclure celles dont la somme nécessite ou semble nécessiter un examen indépendant. Voilà certaines des idées que nous avons à vous proposer.

Cette liste pourrait fort bien être allongée ou raccourcie, une fois que d'autres personnes auront pu l'examiner de près. Quoi qu'il en soit, nous envisageons, dans ce domaine, une réglementation tout à fait nouvelle. En fait, cela revient pratiquement à se poser la question suivante: voulons-nous un système semblable à celui de la *Ontario Securities Commission*, qui est composée de fonctionnaires et complétée par un tribunal indépendant, ou alors un organisme homogène qui n'aurait pas de rôle quasi-judiciaire pour décider quelles affaires devraient être soumises aux tribunaux.

La commission ontarienne et de sa structure ont donné des résultats assez satisfaisants. Tout bien considéré, cet organisme quasi-judiciaire a fait preuve d'une certaine discrétion qui, à la longue, a eu des résultats satisfaisants. C'est donc peut-être un modèle dont votre Comité pourra s'inspirer pour trouver une solution à votre problème.

Mr. Madden: Merci.

Le président: Vous préféreriez donc un organisme quasi-judiciaire à un tribunal?

Mr. Granger: Je veux simplement vous dire que l'expérience que nous avons de la commission ontarienne n'est pas du tout négative. En fait, l'Ontario s'était retrouvé devant le même problème, il y a quelques années, et c'est à ce moment que la province a décidé d'entreprendre une refonte générale de sa législation sur les valeurs mobilières; à la suite de cette étude, on a décidé de maintenir un système discrétionnaire, comme celui qui est en vigueur actuellement. Personnellement, je pense que nous préférons ce genre de système, et je vous dirais franchement que c'est un système beaucoup plus simple étant donné que certaines personnes s'occupent quotidiennement des problèmes de la réglementation et que, lorsque des décisions doivent être prises, c'est un tribunal administratif qui en est saisi. Nous vous donnons plus de détails à ce sujet dans notre mémoire.

Le président: Monsieur Jepson.

[Texte]

Mr. Jepson: Thank you, Mr. Chairman.

You are stating here that the proposed conflicts of interest office should not initiate or pursue civil remedies and should be limited to providing information and advice to private parties. Then really, what real value would that office serve in your mind?

Mr. Granger: The suggestion of this office is not ours, and we are not greatly in support of the proposition. If the committee is of the view that this concept ought to be retained, we would strongly urge the committee to contemplate the type of difficulty an activist body might be for this industry and whether or not it is going to be a positive or a negative force. If it has the power to initiate suits on behalf of unnamed protagonists, and so on, it could be a destabilizing force rather than a stabilizing force. These documents—the green paper, and the technical paper—are all aimed at trying to create stability in the financial service industry, and it seems to me that this proposition of this office is counterproductive, or could be counterproductive, in that area. So if you are going to hang on to it, we say hang on to it in only a very narrow way.

The Chairman: Mr. Granger, the Ontario Securities Commission, has it the power to impose a criminal type sanction?

Mr. Granger: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Jail, fines, that type of thing?

Mr. Granger: It does not have the power to sentence.

The Chairman: Do you not think we need that type of thing, though, as a power to put bad apples into custody, because for some of them that is the only thing they fear. I mean, they are happy to pay a fine and go ahead and carry on with one fraudulent activity after another.

Mr. Granger: I was hesitant about my response, Mr. Chairman, because the legislation does provide criminal and quasi-criminal sanctions—the Ontario Securities legislation does. It does not repose that authority in the Ontario Securities Commission, so it would have to be a court . . .

The Chairman: It would have to be a charge.

Mr. Granger: Yes, it would have to go through the court system rather than through the securities commission itself. But the legislation does contain those types of sanctions.

Do I think this situation that this committee is faced with requires the same kind of powers somewhere in the system? Yes, I do. I think that somewhere in this mix we understand clearly that somebody transgressed in a very material way and there does not seem to be an adequate remedy available. And will this be the type of example that others will study and say, well, it is a great thing to do, or will there be a lesson learned here, and so on? It seems to me that anyone looking at it would have to conclude that if we are going to rework this legislation and put some teeth in it we will certainly have to consider criminal and quasi-criminal sanctions, you bet.

[Traduction]

M. Jepson: Merci, monsieur le président.

Vous avez dit que cet éventuel bureau responsable des conflits d'intérêts ne devrait pas engager des poursuites au civil et devrait plutôt se contenter de donner des informations et des conseils aux différentes parties intéressées. À ce moment-là, à quoi servirait réellement ce genre de bureau?

M. Granger: Ce n'est pas nous qui avons fait cette proposition, et nous ne l'appuyons d'ailleurs pas particulièrement. Si le Comité juge nécessaire de conserver ce modèle, nous l'encourageons fortement à bien songer au genre de difficultés qu'un organisme de ce type pourrait causer pour l'industrie et si, en fin de compte, ce sera une force positive ou une force négative. Si cet organe a le pouvoir d'intenter des poursuites au nom de protagonistes anonymes, il risque d'avoir un effet déstabilisateur plutôt que stabilisateur. Or, le Livre vert et le document technique s'efforcent tous deux d'assurer une plus grande stabilité dans le secteur des services financiers, et il me semble donc que cette proposition serait anti-productive ou tout au moins risquerait de l'être. En d'autres termes, si vous voulez vraiment garder cette proposition, faites-le à un degré minime.

Le président: Monsieur Granger, la commission ontarienne a-t-elle le pouvoir d'imposer des sanctions pénales?

M. Granger: Oui, monsieur le président.

Le président: Des peines d'emprisonnement, des amendes, ce genre de choses?

M. Granger: Elle n'a pas le pouvoir de prononcer une peine.

Le président: Ne pensez-vous pas, cependant, que cet organisme devrait avoir le pouvoir de mettre les brebis galeuses à l'écart, car dans certains cas, c'est la seule façon de les empêcher de nuire. En effet, pour ces gens-là, payer une amende ne représente pas grand-chose, du moment qu'ils peuvent poursuivre leurs activités frauduleuses.

M. Granger: J'hésitais à vous répondre, monsieur le président, parce que la loi organique de la commission ontarienne prévoit des sanctions pénales et quasi pénales. Ce n'est donc pas cette commission qui a le pouvoir d'imposer une sanction, mais plutôt un tribunal . . .

Le président: Il faut donc une inculpation.

M. Granger: Oui, il faut s'adresser au tribunal et non pas à la commission ontarienne en tant que telle. Toutefois, sa loi organique prévoit certains types de sanctions.

Vous me demandez si la situation qui vous intéresse exige que de tels pouvoirs soient conférés à l'un des organismes du système, et je vous réponds oui. Lorsque nous nous rendons compte que quelqu'un a transgressé une loi de façon flagrante, on n'arrive jamais à trouver le remède adéquat. Quant à savoir si cela va servir d'exemple, si les gens vont en tirer une leçon, je pense que puisque nous sommes en train de remanier cette législation pour la renforcer, autant envisager sérieusement des sanctions pénales et quasi pénales.

[Text]

The Chairman: Are there any other questioners?

Well, thank you very much. Your brief is most worth while to us, and it has been most helpful, particularly with respect to how we enforce the orders that are proposed to be made of a cease and desist type nature. Our regulator will obviously have to have some method of getting at people.

• 1005

Mr. Granger: If I could add one thought in that area, Mr. Chairman, it seems to me that our idea of a tribunal is very much on the money right in that instance. If you have a body of civil servants with the power, as is proposed in the technical paper, to issue those types of cease and desist orders and so on, I think that is a very precarious and dangerous proposition. If, however, you follow the model I gave you—that is, to have a tribunal working in conjunction with these regulators—you would find that, as in the case of the Ontario Securities Commission, the day-to-day people who operate in that business go to the commissioner as a body and say, here is a *prima facie* case of wrongdoing with respect to this corporation; we think you ought to do something about it; we would like a temporary cease trading order.

They do not ask the corporation or the wrongdoers to come in and talk about it; if they are moved to do so, they issue a temporary cease trading order. And something happens; that stock is shut down and the public is no longer investing in a suspect issue.

The Chairman: But do you realize that if you shut down a trust company or an insurance company, you might as well turn the key in the lock permanently, because . . .

Mr. Granger: That is fine, but . . .

The Chairman: —the confidence is so shot that the depositors run and the place falls apart.

Mr. Granger: But, Mr. Chairman, that is not the example we are dealing with. The example you brought up is if you see some suspect conduct going on that you want to proscribe; you want to stop it. You want to tell them to cease and desist.

What I am saying is, you do not want to let the civil servant do that. You want him to go and make a *prima facie* case to some other body, a financial institutions tribunal, and say here are the facts as we understand them; give us a temporary order to stop that.

Now, if you leave it up to regulators without any authority over them, I suggest to you that is not the right way to scope out a new framework here for dealing with these problems.

The Chairman: Okay. I understand.

Our next witness is the Canadian Imperial Bank of Commerce. But first, we will take a very brief break and then we will be all set.

[Translation]

Le président: D'autres députés veulent-ils poser des questions?

Dans ce cas, je vous remercie. Votre mémoire est particulièrement intéressant, et il nous aidera sans aucun doute à préparer notre mémoire, surtout en ce qui concerne la question des injonctions ordonnant l'arrêt. Il faudra que le législateur trouve le moyen de coïncider ces gens-là.

M. Granger: Permettez-moi d'ajouter une remarque à cet égard, monsieur le président. Notre idée d'un tribunal administratif me paraît tout à fait appropriée dans ce cas-là. En effet, si, comme le propose le document technique, vous confiez à un organisme de fonctionnaires le pouvoir de délivrer ce genre d'injonctions ordonnant l'arrêt, vous risquez d'avoir un système extrêmement dangereux et précaire. Si, par contre, vous choisissez le modèle que je vous ai proposé, c'est-à-dire un tribunal administratif qui travaille en collaboration avec les responsables des règlements, à ce moment-là, comme c'est le cas avec la commission ontarienne, ces employés s'occupent des questions quotidiennes et signalent au commissaire ou à l'organisme tout cas flagrant de fraude dans telle ou telle société, en lui demandant de prendre des mesures et de délivrer une injonction ordonnant l'arrêt des activités.

Ils ne vont pas demander à la société ou aux auteurs de la fraude de venir s'expliquer, ils délivrent tout simplement une injonction ordonnant l'arrêt des activités. Cela a beaucoup d'effet, car les actions de la société sont alors suspendues, et le public ne veut plus investir dans des titres douteux.

Le président: Vous rendez-vous compte que si vous faites cesser les activités d'une société de fiducie ou d'une compagnie d'assurances, cela risque d'être permanent, car . . .

M. Granger: Pourquoi pas . . .

Le président: . . . car la confiance des déposants est tellement ébranlée qu'ils vont tous récupérer leur argent, si bien que la société fait faillite.

M. Granger: Monsieur le président, ce n'est pas l'exemple que nous vous donnons. Nous vous parlions du cas où vous voulez mettre un terme aux activités suspectes d'une entreprise. À ce moment-là, il vous faut délivrer une injonction ordonnant l'arrêt des activités.

A mon avis, ce n'est pas un fonctionnaire qui devrait avoir le pouvoir de délivrer une injonction de la sorte. Vous allez lui demander de présenter son dossier *prima facie* devant un autre organisme, devant un tribunal pour établissements financiers, afin qu'il puisse justifier l'injonction qu'il réclame.

Par contre, si vous confiez ce pouvoir uniquement aux responsables de la réglementation, ce n'est pas la solution non plus pour résoudre ce genre de problèmes.

Le président: Bien. Je comprends.

Nous allons maintenant passer au témoin suivant, la Banque canadienne impériale de commerce, et demander à ses représentants de nous faire une brève déclaration.

[Texte]

[Traduction]

• 1607

• 1610

The Chairman: Order, please.

Our next witness is the Canadian Imperial Bank of Commerce. We have R. Donald Fullerton, Chairman and President and Chief Executive Officer—Mr. Fullerton, we welcome you—with Paul Cantor, Executive Vice President, and Clifford Shirley, Executive Vice President.

Mr. Fullerton, we have the brief of the Bank of Commerce and of course it will be appended to today's minutes. These things I have here labelled "Introductory Remarks" go on for quite a number of pages. Perhaps if you could, in a short way, acquaint us with the principal concerns of the Bank of Commerce then we can get on to questions.

Mr. R. Donald Fullerton (Chairman, President and Chief Executive Officer, Canadian Imperial Bank of Commerce): Mr. Chairman, we expected that you might wish to summarize. I planned to introduce my two colleagues, which you have already done, and I thank you for that. I realize that time is at a premium so what I would like to do, with your permission, is just very briefly to summarize what is in the comments we have placed before you today, if that would be acceptable.

The Chairman: Excellent.

Mr. Fullerton: I am just going to run through them in summary form.

We open with a few observations on a point which has been made many times before, and that is that it is difficult to identify a need for more competition. We note that we do not see how the proposals in the green paper could in any meaningful way serve those groups in Canada that Parliament very much wants to assist, particularly the farmers, consumers and small businesses.

We move on to discuss the four pillars and note that this division of jurisdictions within the financial sector has served Canadians extremely well over past decades. Keeping this in mind, I am concerned over the rapidity and enthusiasm with which we seem to be moving to integrate the financial sector.

Overwhelmingly, it is our view that Canadians do not seem to want to be exposed to unnecessary risks that would accompany a premature or hasty restructuring of the Canadian financial system. This system has a long history of relatively few problems. Of late, however, it is apparent that a series of crises does erode confidence and that the impact of each failure is lasting a bit longer.

It is important to record that the total cost of failures by deposit-taking institutions grossly exceeds the direct losses which are published. The indirect effects include hardship placed on depositors, the cost burden on the institutions, the adverse impact on credit ratings of the institutions and the industry's international reputation.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous souhaitons maintenant la bienvenue aux représentants de la Banque canadienne impériale de commerce, à savoir M. R. Donald Fullerton, président-directeur général, M. Paul Cantor, vice président exécutif, et M. Clifford Shirley, vice-président exécutif.

Monsieur Fullerton, nous avons entre les mains le mémoire de la Banque de commerce que nous annexons bien sûr à notre procès-verbal d'aujourd'hui. Je constate que le document intitulé «Remarques liminaires» contient pas mal de pages. Je vous invite à nous exposer brièvement les principales préoccupations de la Banque de commerce à l'égard de toutes ces questions.

M. R. Donald Fullerton (président-directeur général de la Banque canadienne impériale de commerce): Monsieur le président, nous savions que vous alliez nous demander de résumer. J'avais l'intention de vous présenter mes deux collègues, mais vous l'avez déjà fait et je vous en remercie. Afin de ne pas perdre de temps, je vais résumer très brièvement le contenu des mémoires que vous avez entre les mains, si vous me le permettez, bien sûr.

Le président: Je vous en prie.

M. Fullerton: Je vais les résumer brièvement.

Nous commençons par faire plusieurs remarques qui ont déjà été faites à maintes reprises, à savoir qu'il n'est pas nécessaire d'intensifier la concurrence. Nous ne voyons pas comment les propositions du Livre vert servent vraiment les intérêts des groupes auxquels le Parlement veut particulièrement venir en aide, notamment les agriculteurs, les consommateurs et les petits entrepreneurs.

En ce qui concerne les quatre piliers du secteur, nous constatons que la répartition des pouvoirs au sein du secteur financier sert parfaitement les intérêts des Canadiens depuis plusieurs décennies. Cela dit, la rapidité et l'enthousiasme avec lesquels certaines personnes semblent vouloir intégrer le secteur financier me préoccupent beaucoup.

Nous sommes absolument convaincus que les Canadiens ne veulent pas être exposés aux risques inutiles qu'entraînerait toute restructuration prématurée ou hâtive du système financier canadien. Malgré sa longue histoire, ce système n'a posé que relativement peu de problèmes. Récemment, cependant, plusieurs crises ont sapé la confiance du public, leurs effets à cet égard étant chaque fois plus prononcés.

Il ne faut pas oublier que le coût total de la faillite des établissements de dépôts est supérieur aux pertes directes qui sont déclarées. Parmi les effets indirects de ces faillites, citons les difficultés des déposants, le fardeau financier des établissements, la diminution de la solvabilité des établissements et une

[Text]

Finally, it is very important to note that a shaky financial system seriously undermines the confidence of international investors in choosing Canada as a site for investment.

This leads me to observe that my fundamental message to you today is that the first priority in effecting any change must be to ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system. To achieve this, we comment on a number of issues.

We think there is a general agreement that the deposit insurance plan is badly in need of reform. An important consideration is the matter of paying uninsured depositors. It is the government's prerogative to pay uninsured, but we need a better plan to deal with the insured sector.

In my opinion, such a plan should include a system of co-insurance, as this is a means of restoring market discipline. Similarly, I would note that there is a need for a system of ownership restrictions, self-regulation and, particularly, corporate governance.

Before dealing with ownership restrictions, we draw your attention to the fact that the trend towards segregating banks from other financial institutions has been aggressively pursued in the Bank Acts of 1967 and 1980. It was impacting us as recently as last year, or roughly at the same time as the green paper was proposing the integration of other pillars in the financial sector. We find these divergent directions somewhat incongruous.

With regard to ownership restrictions, we note that in the trust industry there have been a number of developments virtually changing it from being widely held to closely owned. In our brief we make it very clear that we recognize the professionalism and unquestioned integrity of many of those in the trust industry today. However, it does not follow that closely held ownership precludes exposure to abuse. Indeed, what concerns us is a demonstrated potential for abuse. We therefore believe that the movement to close control of trust companies is not in the public interest.

• 1615

We move on to discuss regulation and self-regulation. We note that the Inspector General of Banks has complete and full access to all banking records and documents, officers, directors, and auditors of the banks. The legislative ability to do his job is already in place.

We are concerned that in the aftermath of the Canadian Commercial Bank fiasco, bureaucracies will be swollen unnecessarily. What is really needed is not more effective quantitative analysis, but more effective qualitative analysis. This is illustrated in our brief by a quote from a recent submission from the British Bankers' Association to the Bank of England, which I will not quote but it is in there.

[Translation]

atteinte à la réputation internationale de l'ensemble de notre secteur.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'un système financier précaire sape gravement la confiance des investisseurs internationaux qui seraient intéressés à placer leur argent au Canada.

Le message essentiel que je voudrais vous communiquer aujourd'hui est celui-ci: Dans cette réforme que vous avez entreprise, votre objectif principal doit être d'assurer la santé des établissements financiers et la stabilité du système financier. Pour y parvenir, nous abordons plusieurs aspects de la question.

Tout le monde s'accorde à dire que le système d'assurance-dépôts a grandement besoin d'être remanié. L'un des aspects importants à prendre en considération est l'indemnisation des déposants non assurés. Le gouvernement a la prerogative d'indemniser les non-assurés, mais il nous faut un meilleur régime pour les dépôts assurés.

A mon avis, ce régime devrait prévoir un système de coassurance, afin de rétablir une certaine discipline sur le marché. De même, il faudrait imposer des restrictions à la propriété, l'auto-réglementation et, tout particulièrement, un code de déontologie.

Avant de parler des restrictions à la propriété, nous attirons votre attention sur le fait que les modifications législatives de 1967 et de 1980 à la Loi sur les banques suivaient une tendance très nette vers la ségrégation des banques des autres établissements financiers. Cette tendance existait encore il y a à peine un an, jusqu'à la présentation du Livre vert qui, lui, propose l'intégration des quatre piliers du secteurs financiers. Nous estimons que ces orientations sont tout à fait divergentes et pour le moins surprenantes.

En ce qui concerne les restrictions à la propriété, plusieurs changements sont intervenus dans l'industrie de la fiducie, où les sociétés jadis à capital ouvert sont dorénavant à capital fermé. Nous indiquons très clairement dans notre mémoire que nous reconnaissons le professionnalisme et l'intégrité indubitable de bon nombre de ces sociétés de fiducie, mais il ne faut cependant pas en conclure qu'une structure à capital fermé empêche tout abus. En fait, ce sont les risques d'abus qui nous préoccupent. Nous croyons donc qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'arrêter le contrôle des compagnies de fiducie.

Nous passons à la question de la réglementation et de l'auto-réglementation. Nous remarquons que l'inspecteur général des banques peut accéder à tous les registres et documents bancaires, interroger tous les administrateurs, directeurs et vérificateurs des banques. Les textes législatifs l'autorisent déjà à le faire.

Nous craignons qu'après l'échec de la Banque commerciale du Canada, la bureaucratie prenne inutilement de l'ampleur. Nous n'avons pas vraiment besoin d'une analyse quantitative plus efficace, mais plutôt d'une analyse qualitative plus efficace. À ce sujet, nous citons dans notre résumé une proposition faite par la *British Bankers Association* à la *Bank of England*. Je ne la répéterai pas puisqu'elle y figure.

[Texte]

We emphasize the importance of good corporate governance programs and attempt to illustrate this by some references to the bank's own procedures in respect to board selection, committee structure, committee responsibilities and like matters.

In summary, I return to my initial comments about the first priority of ensuring the soundness of financial institutions and note that there is always a trade-off between benefits derived from increased competition and the risks that such competition poses to the stability of the financial system.

What is implied in the written word is that there is ample financial competition in Canada today. And as we examine change, we should ensure, as far as practical, that we retain the best features of the financial system which has served this country well over the past 50 years since the great depression.

Really what I am saying, and I will put it in my skiing parlance, because I am a skier, is that I would suggest that as we move down the hill we traverse it rather than schuss it. Thank you very much. That is the summary of our comments.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Fullerton. Is it your belief that banks should make loans to people doing things which they believe are not in the public interest?

Mr. Johnston: Is that a moral question?

Mr. Fullerton: This question comes up in many aspects of our business. I believe, basically, that the bank has some responsibility to make some judgments in the lending it undertakes.

The Chairman: I am pleased to hear that. Some of your colleagues do not believe that. Certainly, they did not believe that this morning, Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Fullerton, can we assume that the bank subscribes to all the provisions of the brief put forth by the CBA?

Mr. Fullerton: Yes. We make comment in our brief that we support the recommendations in the CBA brief.

Mr. Johnston: Including the co-insurance provision that is set forth therein and which I think cuts in at \$20,000—there is a co-insurance above \$20,000 to \$60,000.

Mr. Fullerton: That is correct. But I would elaborate on that a wee bit. In the brief we make reference to the fact that we believe in co-insurance. We feel quite strongly about this feature. But as to exactly how it is implemented, we have some flexibility, as long as the co-insurance feature is built in. So whether it is \$20,000 or \$10,000, from my perspective it does not make that much difference as long as the feature is built in.

Mr. Johnston: Do you say that because of the necessity of establishing market discipline?

Mr. Fullerton: Yes, I do.

[Traduction]

Nous insistons sur l'importance de bons programmes de gestion d'entreprise et nous tentons d'illustrer ce point en faisant référence aux procédures propres à la banque relativement au choix des administrateurs, à la structure du comité, aux responsabilités de ce dernier, et à d'autres questions connexes.

En résumé, je reprends mes premières remarques sur la nécessité de s'assurer d'abord de la solidité des institutions financières, et je constate qu'il existe toujours un compromis entre les profits tirés de la concurrence accrue et les risques que comporte cette concurrence pour la stabilité du système financier.

Ce que nous devons lire entre les lignes, c'est qu'il y a aujourd'hui suffisamment de concurrence dans le domaine financier, au Canada. À mesure que nous envisageons des changements, nous devrions nous assurer, dans la mesure du possible, que nous conservons les meilleurs aspects du système financier qui, depuis cinquante ans, depuis la grande dépression, a bien servi le pays.

Ce que je veux dire, et je vais utiliser des termes de skieur parce que j'en suis un, c'est que pour descendre la pente, mieux vaut partir en biais que tout schuss. Merci beaucoup. C'était l'essentiel de nos remarques.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Fullerton. Croyez-vous que les banques devraient prêter à des gens qui, selon elles, n'agissent pas dans l'intérêt du public?

M. Johnston: Est-ce une question de morale?

M. Fullerton: Cette question touche plusieurs aspects de nos activités. En principe, je crois que la banque a la responsabilité de porter un jugement sur les prêts qu'elle consent.

Le président: Je suis heureux de l'entendre. Certains de vos collègues ne le croient pas. En tout cas, ils ne le croyaient pas ce matin, monsieur Johnston.

M. Johnston: Merci, monsieur le président. Monsieur Fullerton, pouvons-nous estimer que la banque souscrit à toutes les recommandations contenues dans l'exposé de l'ABC?

M. Fullerton: Oui, nous appuyons dans notre résumé toutes les recommandations faites par l'ABC dans son document.

M. Johnston: Y compris la disposition de coassurance qui y est proposée et qui, je crois, s'applique à partir de 20,000\$—il y a une coassurance entre 20,000\$ et 60,000\$.

M. Fullerton: C'est exact. Mais j'aimerais revenir un peu là-dessus. Dans notre exposé, nous signalons que nous croyons à la coassurance. Nous sommes fermes sur ce point. Toutefois, en ce qui concerne le mode d'application, nous sommes flexibles, tant que la coassurance fait partie du plan. Qu'il s'agisse de 10,000\$ ou de 20,000\$ ne fait pas beaucoup de différence, à mon avis, du moment que cette clause y figure.

M. Johnston: Dites-vous cela à cause de la nécessité d'établir une discipline de marché?

M. Fullerton: Oui.

[Text]

Mr. Johnston: Well now, if that is the case, how do you reconcile that with the government taking it upon itself through special legislation, say, to pay uninsured depositors, as it proposes to do in the case of the CCB? Would that not tend to undermine the kind of discipline you feel should be in the system?

Mr. Fullerton: First, I feel we are talking about two distinct issues here—one being with regard to what coverage should be provided from the insurance body and, then, what a government might wish to do on its own. When we are talking about the insurance body itself, then I feel that there is a discipline within the co-insurance feature which is essential.

Now, I would not presume to make a judgment on behalf of the government whether it wished to cover the residual uninsured depositors or not. Going into this in a little bit more detail, I can see that on some occasions it would be desirable to do so while in others the circumstances might be such that the government would decide not to do so. And I would support both of those.

• 1620

Mr. Johnston: Mr. Fullerton, I think every bank that has been before us has answered some questions with respect to the CCB. I am sure Mr. Riis has a number up his sleeve so I will, if I may, throw a couple of questions at you with respect to your participation.

Could you tell us whether you were actually at the meeting the weekend of March 22?

Mr. Fullerton: Yes, I was at the meeting.

Mr. Johnston: And could you tell us what the Commerce's participation was in the \$60 million package?

Mr. Fullerton: In the final analysis we had \$13.8 million.

Mr. Johnston: You had \$13.8 million.

You used the term "qualitative analysis" during your presentation. Did you feel that in the circumstances under which the package was put together, there was any opportunity for qualitative analysis of the underlying asset value of the CCB?

Mr. Fullerton: From our perspective, from the Bank of Commerce's perspective, the analysis which was done was passed on to us by the Inspector General's comments. Therefore we, in making those decisions, were working on information provided to us by others, others being the Inspector General.

Mr. Johnston: Did you at the time suggest that further analysis should be quickly done? Or did you offer to do any yourselves?

Mr. Fullerton: The answer to that is yes, we did. It was discussed in some detail, by my recollection, but it was definitely understood that the portfolio was examined in so far as the identified bad debt sections were concerned at the time

[Translation]

M. Johnston: Si c'est le cas, comment conciliez-vous cela avec la décision du gouvernement de rembourser, grâce à une loi spéciale, par exemple, les déposants non assurés, comme il se propose de le faire dans l'affaire de la BCC? Cette décision ne risque-t-elle pas de miner la discipline qui devrait exister dans le système?

M. Fullerton: Tout d'abord, je crois qu'il s'agit de deux questions bien différentes—l'une concerne la couverture provenant des compagnies d'assurance, et l'autre, ce que le gouvernement pourrait décider de faire lui-même. En ce qui concerne les compagnies d'assurance, je crois que le principe de coassurance implique une discipline essentielle.

Je ne saurais dire si le gouvernement voudra ou non assurer les autres déposants non assurés. Pour entrer un peu plus dans le détail, il me semble qu'il serait souhaitable de le faire à certains moments, alors qu'à d'autres moments, les circonstances peuvent pousser le gouvernement à ne pas le faire. Et les deux solutions me paraissent bonnes.

M. Johnston: Monsieur Fullerton, je crois que toutes les banques qui ont comparu devant nous ont répondu à certaines questions concernant la BCC. Je suis sûr que M. Riis a un chiffre qu'il nous cache et je vais donc me permettre de vous poser une ou deux questions concernant votre participation.

Pourriez-vous nous dire si vous assistiez effectivement à la réunion du 22 mars?

M. Fullerton: Oui, j'y étais.

M. Johnston: Pourriez-vous nous dire également à combien s'élevait la participation de la Banque de commerce dans le forfait de 60 millions de dollars?

M. Fullerton: Selon la première analyse, nous avons 13,8 millions de dollars.

M. Johnston: Vous aviez 13,8 millions de dollars.

Vous avez employé le terme d'«analyse qualitative» au cours de votre exposé. Pensez-vous que de la manière dont le forfait a été constitué, il était possible de procéder à une analyse qualitative des valeurs actives de base de la BCC?

M. Fullerton: Pour nous, pour la Banque de commerce, nous avons entendu parler de l'analyse effectuée dans les remarques de l'inspecteur général. En prenant nos décisions, nous nous fondions donc sur des renseignements fournis par d'autres, ces autres étant l'inspecteur général.

M. Johnston: Avez-vous suggéré à ce moment-là de faire faire rapidement une analyse plus poussée ou avez-vous offert de l'effectuer vous-mêmes?

M. Fullerton: Oui, nous l'avons fait. Autant que je me souviens, nous en avons discuté de façon détaillée, mais nous avons conclu que le portefeuille avait été étudié en ce qui concernait les secteurs reconnus comme dettes dangereuses à

[Texte]

and that following that the residual part of the portfolio, which was described to us as in good shape, would be examined.

The answer to the second part of your question is yes, we had people available in Edmonton on the Saturday and the Sunday to assist with the start-up of that proposal but they were not utilized.

Mr. Johnston: I have no more questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. The green paper spoke to the need the Minister identified as more services to small business. That was identified as a particular sector where it should be served better.

As I recall, the CBA brief basically did not recognize that need. They more or less said: No, we do not really think there is a niche out there that is not being served well enough. What is your bank's opinion on that small business need? Is it there or is it not?

Mr. Fullerton: That requires a fair depth of answer to get at it, but in our brief we indicate that the Canadian market, with the addition of the additional As and the 58 or so Schedule B banks brought a healthy amount of competition into this country and that largely that competition focused on the middle market and possibly to some extent on the upper market, the middle to upper market, and not on the small business market, not on the consumer market and not on the farm market. What we say about some of the provisions in the green paper is that additional competition coming in will probably continue to focus on these markets to the exclusion of others. That is why we say that some of the provisions there do not seem to be achieving the objectives as set out in the green paper.

I would like to just go a little bit further with you, too, and I would like to say that competition is an interesting word when you reach a saturation point in the financial structure of any country. Competition translates into excessive or increasing risk, once you reach certain plateaus, and it seems that in this country some of those plateaus are reached. And they are usually reached because of size. Competition and increasing risk are almost indiscernible when you start to try to define them. So I am concerned that the word "competition" be kept truly competitive, and I am awfully concerned that the word "risk" be properly defined in the terms of these discussions.

• 1625

Mr. Attewell: The small business sector in particular, not the medium-sized or the large ones. I hear what you are saying as far as the Schedule B bank go. Because of limitations on the size they can be, they obviously cannot open hundreds of offices to serve the Swift Currents of this country, etc. But coming back, to me one of the main points the Minister made in her green paper was the need to serve small business better.

[Traduction]

l'époque, et que, ceci étant, le reste du portefeuille, qui nous avait été présenté comme positif, serait étudié.

La réponse à votre deuxième question est oui, des personnes étaient disponibles à Edmonton le samedi et le dimanche pour aider à mettre sur pied cette proposition, mais nous n'avons pas fait appel à elles.

M. Johnston: Je n'ai pas d'autre question, Monsieur le président.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Dans le Livre vert, on mentionnait le besoin reconnu par le ministre de services supplémentaires pour les petites entreprises. Il a été reconnu que ce secteur devrait être mieux servi.

Autant que je m'en souviene, le document de l'ABC ne reconnaissait pas ce besoin. Il y était dit en substance, non, nous ne pensons pas qu'il y ait un coin qui ne soit pas assez bien servi. Quel est l'avis de votre banque sur ce besoin des petites entreprises? Ce besoin existe-t-il, oui ou non?

M. Fullerton: Cette question demande une longue réponse. Dans notre résumé, nous disons que le marché canadien, avec l'arrivée des A supplémentaires et des quelque 58 banques B, a connu une plus grande concurrence qui s'est surtout manifestée sur le marché moyen et peut-être sur le grand marché, du marché moyen au grand marché, et pas sur le marché des petites entreprises, pas sur le marché des consommateurs et pas sur le marché agricole. De certaines dispositions du Livre vert, nous disons qu'une plus grande concurrence risque de se répercuter encore sur ces mêmes marchés et non sur les autres. C'est pourquoi nous disons que certaines des dispositions qui y figurent, ne semblent pas répondre aux objectifs fixés par le Livre vert.

J'aimerais poursuivre un peu cette discussion pour dire que le mot de concurrence est un mot intéressant lorsqu'on arrive à saturation dans le système financier d'un pays. La concurrence se traduit par des risques accrus ou trop grands, une fois qu'on arrive à certains plateaux, et il semble que nous ayons atteint certains de ces plateaux dans notre pays. Et on les atteint généralement à cause de la taille. La concurrence et le risque accru sont presque indiscernables lorsqu'on tente de les définir. C'est pourquoi je tiens à ce que le mot «concurrence» signifie qu'il y a une concurrence réelle et à ce que le mot «risque» soit bien défini dans le cadre de ces discussions.

M. Attewell: Le secteur de la petite entreprise en particulier, et non pas ceux de la moyenne ou de la grosse entreprise. Je comprends ce que vous voulez dire en ce qui concerne les banques de l'annexe B. À cause des limites imposées en matière de taille, ces entreprises ne peuvent pas ouvrir des centaines de bureaux pour desservir toutes les petites villes comme Swift Current éparpillées un peu partout dans le pays. Mais pour faire un peu marche arrière, l'un des principaux points soulevés par le ministre dans son Livre vert était le besoin de mieux servir la petite entreprise.

[Text]

Mr. Fullerton: If you want to do that, if you really want to serve this country, then you get the services as broadly distributed as you can get them, and the way you do that is to permit the financial institutions with the broadest coverage to do so. I can see no other way you can get out to serve those customers with the broadest financial base you can provide them than to use the existing infrastructure which has been built up over many years.

Go back and examine what happened in 1890 to 1930. We, in the Commerce, put together 16 banks to form the national banking unit we have today. The Weyburn Security Bank went in; the Gore bank went in. Those banks did not go in because everything was just great; they went in because it was necessary to serve this country through a banking institution that was broadly based, that could withstand the regional shocks, one region to another. So we built this system. I did not build it; my predecessors built it and they built it well, and it served this country well. Certainly, from the depression forward it has served this country exceedingly well. It brought deposits from one area of the country to another to build resources. We built a very, very strong system, and today all we want to do really is to build on that and to bring the kind of services to the country which we are capable of doing.

As we move out and start talking about other financial institutions, other financial services, we are not saying we think that is the best idea. As a matter of fact, you will find an indication in our brief where we are not at all comfortable in trying to think we can manage all types of financial services. We mentioned it in our brief. We say, on the other hand, that if we are going to do it, if the country is going to go that way, then we will go with it. We will participate in that and we will bring a professional management to distributing those services across the country, and we will do it in a manner which is safe and professional.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, perhaps I could just continue with one or two more questions in this area. I believe Canada has something in the order of 7,000 to 8,000 bank branches, and that is almost double the per capita number in the U.S. So an outsider looking into this country might say: Look at the coverage they have; these five or six national banks are into every hamlet in the country, extremely well branched, perhaps too much so in terms of today's economics. You might also say that surely small business would be served extremely well with that type of coverage into every small town, and yet in the Minister's paper one of the nine objectives is to serve small business better. I am not quite clear on whether you agree with her assumption or whether you are doing it well enough. I just do not quite understand.

Mr. Fullerton: I admit I might have got off that subject a little bit to make another point. But when I look at how small business is served, I look at the system which has been built up and which brings these services out to the Blaine Lakes, Saskatchewan, and to the Brantfords and the Halifaxes of this country, and I say: Did it do a job or did it not do a job? To do

[Translation]

M. Fullerton: Si vous voulez faire cela, si vous voulez vraiment servir le pays, alors il vous faut assurer une distribution des services sur la plus grande échelle possible, et la façon d'y parvenir c'est de permettre aux institutions financières qui offrent la plus vaste gamme de services de s'en occuper. Pour servir ces clients avec la base financière la plus vaste possible le seul moyen, selon moi, c'est d'utiliser l'infrastructure existante qui a été constituée au fil des ans.

Il suffit de regarder ce qui s'est passé entre 1890 et 1930. La Banque de Commerce a réuni 16 banques pour former l'unité bancaire nationale que nous avons aujourd'hui. La *Weyburn Security Bank* est venue, et la *Gore Bank* aussi. Ces banques ne sont pas venues parce que tout était parfait; elles sont venues parce qu'il était nécessaire de servir le pays grâce à une institution bancaire bien assise, capable d'encaisser les chocs et les sursauts des différentes régions. Et c'est ainsi que nous avons construit tout ce système. Ce n'est pas moi qui l'ai construit; ce sont mes prédécesseurs qui l'ont fait, et très bien, et celui-ci a très bien servi le pays. Depuis la dépression, il a même extrêmement bien servi le pays. Il a fait venir dans certaines régions du pays des dépôts en provenance d'autres régions afin que l'on puisse monter des ressources. Nous avons construit un système très solide et tout ce que nous voulons faire aujourd'hui c'est continuer de construire sur cette même base et d'offrir au pays le même genre de services.

On parle d'autres institutions financières, d'autres services financiers, mais nous ne disons pas que c'est là la meilleure idée. D'ailleurs, nous laissons entendre dans notre mémoire que nous ne sommes pas convaincus d'être en mesure de gérer toutes sortes de services financiers. Nous expliquons cela dans notre mémoire. Mais ce que nous disons d'un autre côté c'est que si le pays va opter pour cette formule, alors nous suivrons. Nous participerons et nous assurerons une gestion professionnelle de la distribution de ces services partout dans le pays, et ce de façon très professionnelle et en toute sécurité.

M. Attewell: Monsieur le président, j'aimerais poursuivre la discussion là-dessus avec encore une ou deux questions. Il me semble que le Canada compte entre 7,000 et 8,000 succursales bancaires, soit presque le double du nombre de succursales qu'il y a par habitant aux États-Unis. Un étranger qui viendrait y jeter un coup d'oeil pourrait très bien dire: regardez le territoire que couvrent ces banques; il y a cinq ou six banques nationales dans chaque petit hameau; les réseaux de succursales sont très étendus, peut-être même trop, dans le contexte économique actuel. L'on pourrait en déduire que la petite entreprise est très bien servie; or, on compte au nombre des neuf objectifs énoncés dans le Livre vert du ministre celui de mieux servir la petite entreprise. Je ne sais si vous êtes d'accord avec elle ou si vous faites assez bien votre travail. Je ne comprends pas très bien.

M. Fullerton: Je reconnais m'être éloigné un petit peu du sujet pour vous expliquer autre chose. Lorsque je regarde la façon dont la petite entreprise est servie, lorsque je regarde le système qui a été mis en place et qui dessert des petites localités comme Blaine Lakes, en Saskatchewan, et les villes comme Brantford et Halifax, je me pose la question suivante:

[Texte]

that, I have to look back at what kind of performance the system has had. When I look at the troubled period we just went through and I look at the bad debts which were incurred, I see a scene being painted where those bad debts were largely main street Canada. They were not the Chiles and the Argentinas; they were the main street Canada. That is where the banking system was reaching out. Maybe it reached too far by reaching out to serve small business, farmers, consumers in this country. And because we probably reached a little far, maybe the euphoria got a little bit beyond us on occasion. We wound up taking some pretty heavy losses out of this main-street Canada sector.

• 1630

Somebody says to me that we did not service it. I have to say I think we serviced it awfully well; I think we were the venture capitalists of the 1970s and 1980s in many respects. I think we serviced it well—maybe too well; I do not think anybody can service it any better, looking at the history that has gone on over the past three or four years. That is why I have a little doubt on this whole question of competition versus risk.

I think what people want are financial institutions that really have primary responsibility to the depositors for the safety of their deposits, to stretch out and take increasing risks in this country. I say we will take risks; we are risk-takers as bankers, but excessive risks we should not be taking because we do not look into any funding source other than the depositors in this country. We do not look to the Bank of Canada to fund our bank; we look to our depositors to fund it. Our primary responsibility as bankers is to those depositors. So we will take the risks that are prudent, but beyond that I do not think we can go. So my answer to you basically is that my view, for those reasons, is that not only the Bank of Commerce but all the major banks in Canada have done a good job in servicing that market.

Mr. Attewell: I have just one last question, Mr. Chairman. In the area of risk, could you share with us a little bit about your bank's policy about the maximum size of loans in relation to your capital base, or the maximum concentration in one particular area?

Mr. Fullerton: That is not a long answer. That is in the range of 15% and under, depending on what kind of circumstance we are dealing with.

Mr. Attewell: So any one aggregate borrower . . .

Mr. Fullerton: Yes.

Mr. Attewell: And what is your capital base now, roughly?

[Traduction]

le travail a-t-il été bien fait ou n'a-t-il pas été bien fait? Pour répondre, il me faut regarder le rendement du système. Nous venons de traverser une période très difficile et de nombreuses créances irrécouvrables ont été enregistrées, mais il semblerait que la plupart de ces mauvaises créances soient attribuables à des Canadiens et non pas au Chili ou à l'Argentine. C'était les Canadiens que le système bancaire essayait d'atteindre. Peut-être qu'il est allé trop loin en essayant d'aider la petite entreprise, les agriculteurs et les consommateurs du pays. Et parce que nous sommes sans doute allés un peu trop loin, l'euphorie nous a peut-être emportés de temps en temps. Nous nous sommes ainsi retrouvés avec des pertes assez lourdes attribuables à cette partie de la population canadienne.

Quelqu'un me dit que nous n'avons pas servi cette clientèle. Je réponds que nous l'avons très bien servie. Sur bien des plans, c'est nous qui avons été les gros preneurs de risques dans les années 1970 et 1980. Je pense que nous avons très bien, peut-être trop bien, servi ce secteur, et je ne pense pas que quiconque aurait pu le faire mieux que nous, vu les événements des trois ou quatre dernières années. C'est pourquoi il n'y a pratiquement pas de doute dans mon esprit en ce qui concerne toute cette question de la concurrence par opposition au risque.

Je pense que ce que les gens veulent vraiment ce sont des institutions financières qui ont une responsabilité première envers les déposants pour la sécurité de leurs dépôts, pour chercher plus loin et prendre des risques accrus. Ce que je dis, c'est que nous accepterons de prendre des risques. En tant que banquiers, nous devons prendre des risques, mais il ne faudrait pas que nous prenions des risques excessifs, notre seule source de financement étant les déposants canadiens. Nous ne comptons pas sur la Banque du Canada pour financer notre banque, nous comptons sur nos déposants. Notre première responsabilité, en tant que banquiers, c'est de protéger l'argent de ces déposants. C'est pourquoi nous prendrons des risques qui sont calculés, prudents, mais je ne pense pas que nous puissions aller plus loin. C'est pourquoi ma réponse à votre question c'est que selon moi, et pour toutes les raisons que je viens d'énumérer, la Banque de Commerce et toutes les autres grosses banques canadiennes ont fait un bon travail pour servir ce marché.

M. Attewell: J'ai une dernière question, monsieur le président. Pour ce qui est des risques, pourriez-vous nous expliquer quelle est la politique de votre banque en ce qui concerne l'importance maximale des prêts par rapport à votre masse totale de capitaux ou la concentration maximale possible dans un domaine donné?

M. Fullerton: La réponse ne sera pas longue. C'est d'environ 15 p. 100 ou moins, selon les circonstances.

M. Attewell: Par conséquent, n'importe quel emprunteur collectif . . .

M. Fullerton: Oui.

M. Attewell: Et quelle est votre masse de capitaux à l'heure actuelle, en chiffres ronds?

[Text]

Mr. Fullerton: I have an absolute expert with me, Mr. Cantor, who is responsible for adding a billion dollars worth of primary capital in our bank through the first six months of this year, which we are very proud of. I know he can answer you precisely to the dollar.

Mr. Attewell: The 15%, has that been a longstanding policy going over many years, or what?

The Chairman: I beg your pardon. We had you here before on the bank profits in the committee.

Mr. Attewell: I am a rookie on the committee, as you know, Mr. Chairman, but I am just wondering . . .

Mr. Fullerton: No, it does not go way back in the history of the bank. The answer basically is no, that is quite right.

Mr. Attewell: But as I recall, your bank had certainly a problem for a few years with the Massey-Ferguson account—I think it was one of yours. Would it have exceeded this limit you now have in place, the total stock and loans to it?

Mr. Fullerton: Not in today's circumstances, no. Massey-Ferguson was a different kind of problem. The main problem with Massey-Ferguson was it was the first larger account to be identified in Canada. Therefore we got identified with it, but there was no old relationship with the bank.

Mr. Attewell: Did the concentration of money in that cause you to change any of your lending policies?

Mr. Fullerton: No, I do not think that can be attributed to any one account. What seemed to be happening more than a one-account situation is that the requirements of groups of companies were expanding in both this country and other countries to the point where it put demands on the bank, which started to go out beyond that figure. Once we hit that point, we started looking at this whole concentration issue and defining it and reaching policy decisions on how far we wanted to go. In my earlier banking history there were very few accounts that were coming to borrow in that range; but certainly latterly, with concentration in business, that changed fairly dramatically. At that point we spent more time looking at our concentration. So it was the marketplace that affected us rather than an account.

Mr. Attewell: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. Fullerton, does your bank ever charge a fee for the privilege of writing a loan for someone?

Mr. Fullerton: Certainly.

Mr. Riis: On a regular basis?

[Translation]

M. Fullerton: J'ai avec moi un expert imbattable, M. Cantor, qui a ajouté un capital primaire de 1 milliard de dollars à notre banque dans le courant des six premiers mois de l'année, ce dont nous sommes très fiers. Je sais qu'il pourra vous fournir une réponse des plus précises, au dollar près.

M. Attewell: Au sujet de ces 15 p. 100, s'agit-il là d'une politique que vous suivez depuis de nombreuses années ou quoi?

Le président: Je vous demande pardon. Vous avez déjà comparu devant le Comité lorsque nous étudions les profits des banques.

M. Attewell: Je suis nouveau au Comité, comme vous le savez, monsieur le président, mais je me demandais tout simplement . . .

M. Fullerton: Non, cela ne remonte pas très loin en arrière dans l'histoire de la banque. La réponse est non.

M. Attewell: Si mes souvenirs sont exacts, votre banque a eu des problèmes pendant quelques années avec le compte de la société Massey-Ferguson—je pense que cette société figurait au nombre de vos clients. Les prêts que vous aviez consentis à cette société auraient-ils dépassé le plafond qui est en vigueur à l'heure actuelle?

M. Fullerton: Non, pas dans les circonstances actuelles. Le problème avec la Massey-Ferguson était différent. Le gros du problème, c'est que le compte de cette société était le premier gros compte à être identifié au Canada. Et c'est pourquoi nous nous y étions intéressés, mais nos rapports étaient assez récents.

M. Attewell: Votre concentration d'argent dans cette affaire vous a-t-elle amenés à modifier vos politiques en matière de prêts?

M. Fullerton: Non, je ne pense pas que l'on puisse attribuer ces changements à un compte en particulier. Le problème était que les exigences de groupes de sociétés grandissaient tant ici au Canada qu'à l'étranger et ce à un point tel que la banque s'est trouvée face à de nouvelles exigences, et on commença à dépasser ce montant. Une fois cette étape franchie, nous avons commencé à examiner toute cette question des concentrations et à voir jusqu'où nous voulions aller. Au début de ma carrière, il n'y avait que très peu de clients qui voulaient emprunter autant d'argent; mais plus tard, avec l'avènement de la concentration, la situation changea du tout au tout. Et c'est à ce moment-là que nous avons commencé à examiner de plus près notre concentration. Par conséquent, c'est davantage le marché qu'un compte en particulier qui nous a fait changer.

M. Attewell: Merci. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Monsieur Fullerton, arrive-t-il que votre banque exige le paiement d'une certaine somme en remerciement de la négociation d'un prêt?

M. Fullerton: Certainement.

M. Riis: Cela se fait-il régulièrement?

[Texte]

Mr. Fullerton: Not necessarily on a regular basis; it depends on the complexity of what was involved, the time involved, and the expertise we used internally and drew from outside.

• 1635

Mr. Riis: When you went into that weekend meeting of March 22, what was your attitude towards the management competence of CCB?

Mr. Fullerton: Going into that meeting . . . It was another A bank out there. We had not any more information than most people on that subject. We had observed the problems of that bank, going back several years; therefore, it was a bank we were watching, quite obviously, but we, as an individual bank within the system, do not have much capability of delving into information beyond the public record.

Mr. Riis: Considering the information you were given from the Inspector General, and presumably other information from the management of that bank, how did you feel when you participated in that package? Were you as reluctant as some of the players who have indicated that they were very concerned about the viability of that bank?

Mr. Fullerton: A professional banker would have to answer that in the affirmative, and I do. There is no question that there was not anybody in that room, from my observation, who was not concerned about that situation. We were dealing with something very unique that weekend within the Canadian banking scene. So it was not a case of whether one or another was more or less concerned. Everybody in that room was a professional banker and realized what we were being asked to do. And nobody, but nobody, wanted to put up a lot of money to assist another bank, a competitor bank, unless there was a very good reason put forward to do so.

Mr. Riis: And did you believe then that once you put up that money with your colleagues that bank was viable?

Mr. Fullerton: Our position that weekend, and remained through the following months, was that we were advised firmly that the unsatisfactory portion of the CCB portfolio had been examined, and somewhere in the range of \$240 million to \$260 million—I mean, it wandered around a little bit, but let us just take \$255 million as the figure—was a figure which, if taken off their books, would restore them to reasonable health. We were advised firmly that the rest of the portfolio, in the normal course of inspection, was deemed to be satisfactory and that we would receive a statement to that effect and a confirmation of that, which we eventually did.

And on the basis of that, and after a lot of discussion because of the reluctance, the decisions were made to consider a package which followed over a period of time the development of that package and eventually to the agreement of the various governmental bodies to that package as late as, as you know, Monday morning at whatever time it was—very early.

[Traduction]

M. Fullerton: Non, pas forcément régulièrement. Cela dépend de la complexité de la chose, du temps qu'il nous aura fallu y consacrer et des experts auxquels nous aurons dû recourir autant chez nous qu'à l'extérieur.

M. Riis: Lorsque vous êtes allé à cette réunion, la fin de semaine du 22 mars, quelle était votre attitude en ce qui concerne la compétence en matière de gestion de la Banque Commerciale du Canada?

M. Fullerton: À propos de la réunion . . . C'était tout simplement une autre banque de l'annexe A. Nous n'étions pas mieux renseignés que la plupart des gens là-dessus. Nous avons relevé les problèmes de la banque plusieurs années auparavant. C'était bien sûr une banque que nous surveillions de près, mais comme il s'agit d'une banque qui fonctionne à l'intérieur du système, nous n'avons pas vraiment le moyen d'obtenir des renseignements autres que ceux qui sont connus du public.

M. Riis: Vu les renseignements que vous avaient donnés l'inspecteur général et la gestion de la banque, quelle impression aviez-vous lorsque vous avez décidé de participer? Hésitez-vous autant que certains des autres joueurs qui disent avoir eu des doutes sérieux quant à la viabilité de la banque?

M. Fullerton: Tout banquier professionnel répondrait par l'affirmative, et c'est ce que je fais. D'après ce que j'ai vu, il n'y avait personne dans cette salle qui n'était pas préoccupé par la situation. Il était question, cette fin de semaine-là, de quelque chose de tout à fait unique sur la scène bancaire canadienne. Il ne s'agit donc pas de dire si quelqu'un était plus inquiet qu'un autre. Nous étions tous des banquiers professionnels et nous savions bien ce qui nous était demandé. Et personne, je dis bien personne, ne voulait offrir une aide importante à une autre banque, à une concurrente, à moins d'une très bonne raison.

M. Riis: Et pensiez-vous à l'époque que la banque serait viable avec votre argent et celui de vos collègues?

M. Fullerton: Notre position cette fin de semaine-là, est restée la même pendant les mois qui ont suivi. En effet, on nous avait assuré que la partie insatisfaisante du portefeuille de la BCC avait fait l'objet d'une étude et que quelque chose de l'ordre de 240 à 260 millions de dollars . . . le chiffre vacillait un petit peu, mais disons que c'était 255 millions de dollars . . . on nous avait dit que si ce montant était rayé des livres de la banque, cette dernière se trouverait de nouveau en assez bonne santé. On nous a assuré que l'inspection avait révélé que le reste du portefeuille était satisfaisant et qu'on nous fournirait une déclaration à cet effet et une confirmation de l'état des choses, ce qui fut fait.

A partir de cela, et à la suite de nombreuses discussions que nécessitait notre hésitation, on a décidé d'examiner petit à petit un ensemble de mécanismes, et ce processus aboutit à l'acceptation assez tard, comme vous le savez le lundi matin je ne sais plus . . . c'était assez tôt . . . de la proposition d'ensemble par les différents organismes gouvernementaux.

[Text]

Mr. Riis: So you received a statement to that effect and confirmation. In what way did you receive confirmation?

Mr. Fullerton: Confirmation of the statement. We were advised that the remainder of the portfolio was deemed to be good and that would be conveyed to us in written form.

Mr. Riis: And it was?

Mr. Fullerton: And it was.

Mr. Riis: And your contribution was to be ranked alongside that of the depositors in the event of a failure?

Mr. Fullerton: That is correct. It is written right into the agreement.

Mr. Riis: Right. And do you expect now, since all of the depositors are being rescued, that you will be rescued—your \$13.8 million?

Mr. Fullerton: I will give you two answers to that, which I think is appropriate.

When you say, “do I expect?”, I have already learned that there is some reluctance to classify us as we were classified in the document, but in fact the document is there, and it says that we rank equal. As such, I think it is very difficult for a document to be just totally ignored.

Mr. Riis: Yes.

And during that week-end, when the discussions were taking place, and the document was being drafted, did it not seem odd to you that the Minister of Finance or the Minister of State was not part of those discussions?

Mr. Fullerton: No, not at all.

Mr. Riis: Who signed the document?

Mr. Fullerton: I have seen the comments that have gone on, obviously; I read. My perception, and maybe I am wrong, is that certainly during the course of the meeting over the week-end, as opposed to the earlier meeting on Friday, the two parties in question, the two Ministers, were readily available. I did not see them.

• 1640

Let me be very clear about this: Parties went out of the room and my impression was there was very close contact. As a matter of fact, it was my impression that certainly at points in time they were in the building, but I cannot prove that.

Mr. Riis: You presumably then signed the agreement on behalf of your bank. If the Ministers were not there, who signed for the Government of Canada?

Mr. Fullerton: The Minister signed.

Mr. Riis: Minister or Ministers?

The Chairman: The agreement formed part of our record of the hearing.

Mr. Fullerton: I think it is all there.

[Translation]

M. Riis: Vous avez donc reçu une déclaration à cet effet et une confirmation. Sous quelle forme avez-vous reçu confirmation?

M. Fullerton: C'était une confirmation de la déclaration. Nous avons été avisés que le reste du portefeuille était sain et que nous en recevions la confirmation par écrit.

M. Riis: Et cela a été fait?

M. Fullerton: Oui.

M. Riis: Et en cas de difficulté, votre contribution devait être placée au même rang que celle des déposants, c'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Fullerton: C'est exact. Cela est d'ailleurs dit en toutes lettres dans l'entente.

M. Riis: Très bien. Étant donné que l'on va venir en aide à tous les déposants, vous attendez-vous à ce que l'on vous aide vous aussi, et je parle ici de vos 13,8 millions de dollars?

M. Fullerton: Je vais vous donner deux réponses, car cela me semble indiqué.

Vous me demandez si je m'attends à cela. J'ai déjà appris qu'on hésite à nous classer conformément à ce que prévoit le document, mais celui-ci existe bel et bien, et il dit que nous sommes égaux. Il me semble qu'il sera assez difficile de carrément ignorer ce document.

M. Riis: En effet.

Et pendant la fin de semaine, lors des discussions et de l'élaboration du document, ne vous a-t-il pas paru bizarre que ni le ministre des Finances ni le ministre d'État n'aient participé aux discussions?

M. Fullerton: Non, pas du tout.

M. Riis: Qui a signé le document?

M. Fullerton: J'ai vu le texte des commentaires qui ont été faits. Je l'ai lu. Mon impression, et peut-être ai-je tort, c'est que pendant les réunions de la fin de semaine, par opposition à la première réunion du vendredi, les deux parties, c'est-à-dire les deux ministres, étaient tout à fait disponibles. Je ne les ai pas vus.

Soyons précis: certaines personnes ont quitté la salle et j'ai vraiment eu l'impression qu'elles avaient des contacts très étroits. En fait, j'ai même pensé qu'à certains moments, elles étaient dans l'immeuble, mais je ne peux pas le prouver.

M. Riis: Ensuite, vous avez sans doute signé l'entente au nom de votre banque. Étant donné que les ministres n'étaient pas là, qui a signé au nom du gouvernement du Canada?

M. Fullerton: Le ministre.

M. Riis: Le ou les ministres?

Le président: L'entente faisait partie de notre enregistrement.

M. Fullerton: Oui, tout y est, je crois.

[Texte]

Mr. Riis: Now, Mr. Fullerton, you have made quite a number of statements this afternoon regarding the importance of soundness and stability. The decision that somebody has made, the government has made, is to provide 100¢ on the dollar for all of the uninsured depositors. I do not suppose you are going to say whether that is a good or a bad idea. You said that would be desirable under some circumstances, however.

Mr. Fullerton: Yes.

Mr. Riis: Could you give an example of what you mean by a desirable circumstance, where that would be useful in terms of soundness and stability?

Mr. Fullerton: Let me work on the negative side of that one. An undesirable circumstance would be where there was a clear deviation from standard practices within the industry. At that point, I would say people are using that institution for reasons that are just not in the normal course of their business. So I would say, under those circumstances, it might be a very clear-cut situation, where you would not wish to reimburse people who used that kind of institution.

Mr. Riis: You may be a depositor as per that letter. Did your bank also have deposits in . . .

Mr. Fullerton: Yes we did.

Mr. Riis: Are they still there?

Mr. Fullerton: We have actually published in the paper what happened to them. No, they are not there. We had \$10 million—two \$5 million deposits, one Canadian and one United States, at the time that agreement was done. In the subsequent months, I think we rolled over the Canadian dollar deposit because they are all short money market. I think you have had lots of explanation about that. We rolled it over twice and I think—do not hold me precisely how many times we rolled it over. The third time they did not wish to roll it over.

Mr. Riis: "They" meaning . . . ?

Mr. Fullerton: The CCB. They did not ask us to roll it over. They just paid us off and that occurred on May 23.

But we were not asked to renew that deposit. That took care of one deposit. The second deposit was a United States dollar deposit which matured on July 31, and we did not roll that over.

Mr. Riis: That was a decision your bank made, not to do that?

Mr. Fullerton: It was a decision our bank made, not to do that.

Mr. Riis: So because of the rescue arrangement, you were able to get your deposits out, one way or the other.

Mr. Fullerton: Not necessarily.

Mr. Riis: But you did. You took your deposits out, as a result of the rescue package?

Mr. Fullerton: No, we took a deposit out. Let us be careful about how we describe it.

[Traduction]

M. Riis: Monsieur Fullerton, vous avez parlé à plusieurs reprises cet après-midi de l'importance que vous attribuez à la santé et à la stabilité du secteur financier. Le gouvernement, en l'occurrence, a décidé de rembourser intégralement les déposants non assurés. Je ne vous demande pas de me dire si c'est une bonne ou mauvaise décision, mais vous avez cependant déclaré que, dans certains cas, cela a été souhaitable.

M. Fullerton: Oui.

M. Riis: Qu'entendez-vous par cela? Voulez-vous dire que c'est souhaitable pour garantir la santé et la stabilité du secteur?

M. Fullerton: Parlons plutôt des circonstances dans lesquelles ce ne serait pas souhaitable, ce qui serait le cas si l'on s'écartait nettement des pratiques en vigueur dans l'ensemble de l'industrie. Si certaines personnes se servent de l'établissement pour des raisons qui ne s'intègrent pas dans leurs fonctions normales, dans ce cas-là, il me semble que la situation serait très nette et qu'il ne faudrait pas rembourser ceux qui se sont servis de l'établissement en question.

M. Riis: Vous êtes peut-être un déposant, d'après cette lettre. Votre banque avait-elle également fait des dépôts à . . .

M. Fullerton: Oui.

M. Riis: Y sont-ils toujours?

M. Fullerton: Nous avons indiqué dans le document ce qu'ils sont devenus. Non, ils n'y sont plus. Nous avions deux dépôts de 5 millions de dollars, un en dollars canadiens et l'autre en dollars américains, au moment de la signature de l'entente. Au cours des mois qui ont suivi, je crois que nous avons renouvelé le dépôt en dollars canadiens car ils avaient besoin d'argent. Vous avez entendu toutes sortes d'explications à ce sujet. Nous l'avons renouvelé deux fois, si je me souviens bien, et la troisième fois, ils n'ont pas voulu le renouveler.

M. Riis: Qui «ils»?

M. Fullerton: La BCC. Ils ne nous ont pas demandé de le renouveler. Ils nous ont tout simplement remboursés, le 23 mai dernier.

Ils ne nous ont donc pas demandé de renouveler ce dépôt. Voilà donc pour le premier. En ce qui concerne le second, il s'agissait d'un dépôt en dollars américains qui venait à échéance le 31 juillet et que nous n'avons pas renouvelé.

M. Riis: C'est votre banque qui a décidé de ne pas le renouveler?

M. Fullerton: Oui.

M. Riis: Donc, étant donné le plan de sauvetage, vous avez pu récupérer vos dépôts, d'une façon ou d'une autre.

M. Fullerton: Pas nécessairement.

M. Riis: Mais c'est ce qui s'est passé. Grâce à ce plan de sauvetage, vous avez récupéré vos dépôts.

M. Fullerton: Non, nous en avons récupéré un, mais faisons bien attention à la façon dont nous décrivons tout ce qui s'est passé.

[Text]

Mr. Riis: But there is no money in there now?

Mr. Fullerton: There is no money in there now.

Mr. Riis: Also, with any, luck you will have your \$13.8 million returned as well?

Mr. Fullerton: I think we will probably be pretty lucky.

Mr. Riis: But as you say, there is a letter committing the government . . .

Mr. Fullerton: Anybody who puts up \$13.8 million to get \$10 million back is not a very sound businessman in some respects.

Mr. Riis: But you understood that was a deposit and the deposits are being returned. Therefore, you are going to come out, with any luck . . .

Mr. Fullerton: Let us be clear. Our understanding, as we made this deal, was that we were going in to rescue a bank. If we thought we were going in not to rescue a bank, just put \$13.8 million down a sink-hole, then we would not have been there. We had many assurances that this portfolio we were dealing with was in reasonable shape, provided this money went in. We were going in to rescue a bank—we were going in for a lot of reasons to rescue a bank. But we were there to rescue a bank and we thought there was a chance that this might happen.

Mr. Riis: Did you think, when you made the decision to withdraw one of those \$5 million packages, that would assist the CCB in developing its portfolio?

Mr. Fullerton: If we want to get very, very precise about it, we were in conversation with the Inspector General of Banks prior to that. We thought the procedure of investigation of the good part of the portfolio was going too slowly. We felt until that was expedited we would stand back.

Mr. Riis: So in a sense, you indicated your concern, at that time . . .

Mr. Fullerton: We certainly did.

Mr. Riis: —that it was not moving as quickly as you had anticipated.

• 1645

One of your colleagues earlier, including our hon. chairman, indicated that since the decision has been made to provide 100¢ on the dollar for all of the uninsured depositors it would not be inappropriate to expect those people to come forward to accept the 100¢ on the dollar for their deposits. Do you support that or do you think the people should receive their money without being made public?

Mr. Fullerton: I am sorry; are you talking about releasing the names of the depositors of banks? I did not quite understand your question.

Mr. Riis: I am talking about releasing the names of those people who are going to get their whole deposits returned.

Mr. Fullerton: I guess that is a decision for the government to decide on, not me.

[Translation]

M. Riis: Vous n'avez plus d'argent dans cette banque?

M. Fullerton: Non, nous n'en avons plus.

M. Riis: Donc, avec un peu de chance, vous récupérez également vos 13,8 millions de dollars?

M. Fullerton: Je pense que nous aurons de la chance.

M. Riis: Vous avez dit qu'une lettre engageait le gouvernement . . .

M. Fullerton: Quiconque avance 13,8 millions de dollars pour en récupérer ensuite 10 millions n'est pas très fort en affaires.

M. Riis: Mais il était entendu qu'il s'agissait d'un dépôt et que les dépôts étaient remboursés. Par conséquent, avec un peu de chance, vous allez bien . . .

M. Fullerton: Soyons clair. Il était entendu, lorsque nous avons fait cette transaction, que nous essayions de sauver une banque. Si tel n'avait pas été le cas, nous n'aurions jamais accepté de jeter 13,8 millions de dollars par la fenêtre. On nous a donné toutes les assurances voulues que le portefeuille en question était satisfaisant, à condition d'être alimenté par cette somme d'argent. Donc, nous étions là pour sauver une banque, et nous avions de bonnes raisons de croire que nous allions réussir.

M. Riis: Lorsque vous avez décidé de retirer le premier dépôt de 5 millions de dollars, avez-vous pensé que cela aiderait la BCC à développer son portefeuille?

M. Fullerton: Puisque vous voulez des précisions, je vous dirais que nous avons eu des conversations avec l'Inspecteur général des banques juste avant cela. Nous estimions en effet que la procédure d'enquête de la partie satisfaisante du portefeuille était beaucoup trop lente. Nous avons donc décidé de nous retirer tant que cette procédure ne serait pas accélérée.

M. Riis: Donc, dans un certain sens, vous avez indiqué que tout ceci vous inquiétait . . .

M. Fullerton: Bien sûr.

M. Riis: . . . et que l'enquête n'avancait pas aussi vite que vous l'aviez prévu.

Plus tôt, l'un de vos collègues ainsi que le président du Comité ont indiqué que puisque l'on avait décidé de rembourser intégralement les déposants non assurés, il ne serait pas déplacé de songer à ce que ces personnes acceptent publiquement ces conditions. Êtes-vous d'accord avec cela ou croyez-vous qu'il faudrait préserver l'anonymat des déposants?

M. Fullerton: Je m'excuse, vous parlez de la possibilité de publier les noms des déposants, n'est-ce pas? Je n'ai pas très bien saisi votre question.

M. Riis: Je parle en effet de la publication des noms de ceux et celles dont les dépôts seront remboursés intégralement.

M. Fullerton: Je crois que c'est au gouvernement qu'il appartient d'en décider, pas à moi.

[Texte]

Mr. Riis: Well, one of your senior colleagues of one of the banks in the package has indicated that he thought that was inappropriate. Our chairman has indicated that is inappropriate. I am asking what you think.

Mr. Fullerton: I think that is a matter for the government to resolve.

Mr. Johnston: On a point of order, I think, Mr. Chairman, you indicated that it was appropriate.

The Chairman: I thought it was appropriate, yes.

Mr. Johnston: Yes, that they should be.

Mr. Riis: Did I say inappropriate?

The Chairman: Yes, you did.

Mr. Riis: I meant to say that it was appropriate. You do not have a view on that?

Mr. Fullerton: No, I think I just quoted you my view. I think that is a matter for the government to resolve. I think that is why all of these hearings are going on and they are deliberating on it, and they should come to a conclusion.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Johnston: Could I have a quick supplementary, Mr. Chairman?

Mr. Fullerton, in view of that agreement you have with respect to the treatment as a depositor, how do you intend to treat that 13.8 on your books? Are you going to write it off?

The Chairman: He was entitled to under the agreement.

Mr. Fullerton: I do not know what others have said, but we wrote it off immediately.

The Chairman: It was provided right in the agreement that it could be written off.

Mr. Fullerton: Yes. Sure.

The Chairman: The detail of the agreement specifically provides that the banks are entitled to write that off against tax in the current year.

Mr. Johnston: So you have written it off?

Mr. Fullerton: Yes.

Mr. Johnston: And you do not know whether you will ever take it into income again?

Mr. Fullerton: I would be rather naive if I said I thought we were going to take it into income at this point.

The Chairman: Can I ask you one question or two questions so we can get this on the record.

You have indicated that Mr. Cantor was responsible through the organization of your bank to raise about \$1 billion in share capital this year. What were the details of the issues and what kind of capital did you raise?

Mr. Fullerton: I brought them along so they could have a word to say.

[Traduction]

M. Riis: L'un de vos collègues haut placés de l'une des banques concernées a fait valoir qu'une telle chose ne serait pas très indiquée. Le président de notre Comité était du même avis. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Fullerton: Je crois que c'est une question qui relève du gouvernement.

M. Johnston: J'invoque le Règlement, car je crois, monsieur le président, que vous avez plutôt dit que c'était indiqué d'agir ainsi.

Le président: C'est juste, oui.

M. Johnston: Oui, qu'il faudrait les rendre publics.

M. Riis: Ai-je dit que vous aviez dit que ce n'était pas indiqué d'agir ainsi?

Le président: Oui, en effet.

M. Riis: Je me suis trompé, alors. Quel est votre avis là-dessus?

M. Fullerton: Je crois l'avoir déjà exprimé. Selon moi, c'est une décision qui appartient au gouvernement. C'est d'ailleurs pourquoi vous tenez toutes ces audiences et vous délibérez sur la question. Ce à quoi il faudrait d'ailleurs mettre un terme.

M. Riis: Merci, monsieur le président.

M. Johnston: Me permettez-vous une brève question supplémentaire, monsieur le président?

Monsieur Fullerton, compte tenu de l'accord, comment avez-vous l'intention d'inscrire les 13,8 millions dans vos livres? Allez-vous tout simplement radier la somme?

Le président: En vertu de l'accord, il en avait le droit.

M. Fullerton: Je ne sais pas ce que les autres ont dit, mais nous l'avons immédiatement radiée.

Le président: Il était prévu dans l'accord que vous pouviez le faire.

M. Fullerton: Oui. Bien entendu.

Le président: Dans les modalités de l'accord, il est prévu que les banques peuvent radier cette somme pour fins d'impôt au cours de l'exercice courant.

M. Johnston: Vous l'avez donc radiée?

M. Fullerton: Oui.

M. Johnston: Et vous ne savez pas si vous allez un jour l'inscrire à nouveau aux recettes?

M. Fullerton: Je serais plutôt naïf si je pensais que c'est ce que nous allons faire à ce moment-ci.

Le président: Puis-je vous poser une ou deux questions pour que ce soit consigné au procès-verbal.

Vous avez dit que M. Cantor avait été chargé par l'administration de votre banque de réunir environ un milliard de dollars en capital-actions cette année. Pourriez-vous nous donner les détails de ces émissions et nous dire combien vous avez amassé?

M. Fullerton: J'ai amené avec moi les spécialistes qui s'en sont occupé pour qu'ils puissent répondre à vos questions.

[Text]

The Chairman: We have to make sure they earn their money.

Mr. Paul Cantor (Executive Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce): Mr. Chairman, what Mr. Fullerton said was that we had added \$1 billion in capital to the bank's balance sheet this year, not \$1 billion in share capital.

The Chairman: Okay.

Mr. Cantor: As you know, the capital of a bank includes both shares and debentures.

The Chairman: Ah! That is what we are getting at.

Mr. Cantor: Right. What we have been seeking to do over the course of the last year is to strengthen what the Office of the Inspector General of Banks defines as the base capital of the bank, base capital of the bank generally being those element on the balance sheet which provide an element of permanence and which cannot be reclaimed by the holder of the instrument on a short-term basis.

In our circumstances what was required was to convert \$225 million of convertible preferred shares which had a purchase fund in them that did not meet the Inspector General's subsequently published guidelines, to eliminate that purchase fund in order to cause that \$225 million to be treated as base capital.

Secondly, the bank . . .

The Chairman: Converted it to what?

Mr. Cantor: Converted it to share capital which did not have a purchase fund at all.

The Chairman: Is it a preferred share that requires a specified dividend?

Mr. Cantor: Yes, it is. It is a convertible share that pays a specified dividend up to the time at which the holder can elect to convert it into a common share of the bank.

The Chairman: Okay.

Mr. Cantor: The second element of our program was to issue \$220 million of common shares. This was a common share offering to the public, each share holding a one-half warrant which had a right to acquire a common share at a later date. That was then an additional \$220 million.

• 1650

Next was the issue of floating rate perpetual debentures, which have a 99-year term. The interest on these debentures is regulated by whether or not the common share dividends of the bank continue to stay at their current level or rise, in which case the interest rate remains the same. However, if the dividends fall for a particular period, then the interest rate on the debentures also falls. That element of it means that the debenture holders are also at risk, as is a common share holder. Hence, together with its 99-year life, that causes it to be a perpetual debenture and therefore permanent capital.

[Translation]

Le président: Nous allons leur faire gagner leur salaire.

M. Paul Cantor (vice-président exécutif, Banque de Commerce impériale canadienne): Monsieur le président, M. Fullerton a dit que nous avons ajouté un milliard de dollars en capital au bilan de la banque pour le présent exercice, et non pas un milliard de dollars en capital-actions.

Le président: Bien.

M. Cantor: Comme vous le savez, le capital d'une banque se compose d'actions et d'obligations non garanties.

Le président: Ah! Nous y voilà.

M. Cantor: Oui. Au cours du dernier exercice, nous avons essayé de renforcer ce que le Bureau de l'inspecteur général des banques définit comme le capital de base de la banque: en règle générale, les postes du bilan qui constituent un élément de permanence et que le titulaire de l'instrument ne peut réclamer à court terme.

Dans notre situation, nous devons convertir 225 millions de dollars d'actions privilégiées convertibles comportant un fonds d'achat qui ne satisfaisaient pas aux lignes directrices publiées par après par l'Inspecteur général des banques et éliminer ce fonds pour que ces 225 millions de dollars puissent devenir du capital de base.

Deuxièmement, la banque . . .

Le président: Les convertir en quoi?

M. Cantor: Les convertir en capital-actions sans fonds d'achat.

Le président: Est-ce une action privilégiée qui exige un dividende précis?

M. Cantor: Oui, c'est bien cela. Il s'agit d'une action convertible qui donne droit à un dividende déterminé jusqu'à ce que le détenteur décide de la convertir en action ordinaire de la banque.

Le président: Bien.

M. Cantor: Le deuxième élément de notre programme consistait à émettre 220 millions de dollars d'actions ordinaires. Il s'agissait d'une émission publique d'actions ordinaires dont chacune comportait un bon de souscription donnant droit d'acquérir une action ordinaire à une date ultérieure. Cela nous permettait de recueillir 220 millions de dollars de plus.

Ensuite, nous avons émis des obligations non garanties permanentes à taux variable et à terme de 99 ans. Ce sont les fluctuations des dividendes des actions ordinaires de la banque qui déterminent le taux d'intérêt accordé pour ces obligations. Quand les dividendes diminuent, le taux d'intérêt diminue lui aussi. Cela signifie un certain élément de risque pour les détenteurs d'obligations non garanties, tout comme pour les détenteurs d'actions ordinaires. Ainsi, compte tenu de leur échéance à 99 ans, qui en fait des obligations permanentes, elles deviennent par conséquent du capital permanent. Nous

[Texte]

This issue was done in U.S. dollars and when it was converted to Canadian dollars at the then exchange rate, it added in excess of \$400 million to the capital of the bank.

The warrants attached to the common shares add \$120 million when exercised and the total of these is approximately \$970 million Canadian dollars.

The Chairman: One of the concerns some of us have is with respect to the kinds of capital that financial institutions raise. We know from the CCB experience that one of the things which nearly blew your agreement apart—and perhaps on hindsight, should have blown it apart—was the insistence of those who held subordinated notes that they either be paid off or they would foreclose. Now, when you have this kind of debenture capital, which is exactly the same as the kind of capital the CCB proposed to have, are we not back in the same position? There is nothing you can do about these fellows. They really are entitled to a dividend or a payment out on a fixed basis of some kind and if they do not receive it, then in effect you have a default and they can foreclose.

Mr. Cantor: The negotiations for our 99-year debenture were entered into by the Inspector General's office, with the CCB example very much in mind. We found . . .

The Chairman: He did not learn.

Mr. Cantor: He did learn. The debenture issue that we entered into has a number of conditions on it which distinguish it from the debentures of the CCB and therefore assure that the debenture holders will not be able to exercise the same degree of control in circumstances such as that of the CCB. In particular, in circumstances where the dividend on the common shares is omitted, the interest payment on the debenture must also be omitted and the debenture holders have no right to claim that interest payment until such time as the common share dividends are commenced to be paid again.

The Chairman: What is then the situation with respect to your preferred shares? Are your dividends on the preferred shares cumulative?

Mr. Cantor: Yes, they are.

The Chairman: If you miss a preferred share payment, then it operates in the same fashion—it notifies the public generally that you are in trouble.

Mr. Cantor: I think if a bank missed a payment on any of its preferred share capital, it would be a notice to the public that there was a serious problem at hand.

The Chairman: Is there any way the preferred shares have anything other than the right to a cumulative dividend? Do they have a substantial voting privilege?

Mr. Cantor: They are non-voting preferred shares in all cases of current activity. I would have to double check to see if they had a voting right in circumstances of dividend omission.

[Traduction]

avons émis ces obligations en dollars américains, et lorsque nous les avons converties en dollars canadiens, au taux de change qui prévalait alors, cela nous a permis d'ajouter plus de 400 millions de dollars au capital de la banque.

Les bons de souscription liés aux actions ordinaires permettent de recueillir 120 millions de dollars de plus à leur exécution et au total, ces bons représentent environ 970 millions de dollars canadiens.

Le président: Parmi les choses qui nous inquiètent le plus figurent les genres de capitaux que réunissent les institutions financières. Partant de l'expérience de la BCC, nous savons que l'une des choses qui a failli tout faire rater—et peut-être même, en rétrospective, qui aurait dû tout faire rater—a été l'insistance qu'ont manifestée ceux qui détenaient des effets à recevoir de second rang pour se faire payer ou pour provoquer la saisie. Or, du capital sous forme d'obligations non garanties de ce genre, exactement semblable à ce que proposait la BCC, ne nous place-t-il pas dans la même situation? On ne peut rien faire contre ces créanciers. Ils ont vraiment droit à un dividende ou à un paiement déterminé sur une base quelconque, et s'ils ne le reçoivent pas, il y a manquement, et ils peuvent demander une saisie.

M. Cantor: Les négociations que nous avons eues avec le Bureau de l'inspecteur général des banques nous ont permis de faire accepter l'idée des obligations non garanties à terme de 99 ans, grâce à l'exemple très présent de la BCC. Nous avons trouvé . . .

Le président: Il n'a rien appris.

M. Cantor: Si, la leçon lui a servi. Les obligations non garanties que nous émettons comportent de nombreuses conditions qui les distinguent de celles de la BCC et qui permettent à leurs détenteurs d'exercer le même contrôle que dans le cas de la BCC. En particulier, quand on ne verse pas le dividende sur les actions ordinaires, on omet aussi le paiement d'intérêt sur les obligations non garanties et leurs détenteurs ne peuvent en réclamer le versement tant que l'on n'a pas recommencé à verser les dividendes des actions ordinaires.

Le président: Et pour ce qui est des actions privilégiées, que faites-vous? Les dividendes versés sur les actions privilégiées sont-ils cumulatifs?

M. Cantor: Ils sont cumulatifs, oui.

Le président: Ne pas verser de dividendes sur les actions privilégiées produit donc le même effet—cela signale au public que vous êtes en difficulté.

M. Cantor: Je crois en effet que lorsqu'une banque ne verse pas de dividendes sur ses actions privilégiées, cela signifie pour le public qu'elle est en grande difficulté.

Le président: Les actions privilégiées donnent-elles droit à quoi que ce soit d'autre que celui de recevoir des dividendes cumulatifs? Comportent-elles un droit de vote?

M. Cantor: Ce sont des actions privilégiées sans droit de vote dans tous les cas qui ne sortent pas de l'ordinaire. Il faudrait que je vérifie de nouveau pour voir si elles étaient assorties

[Text]

The Chairman: What would happen if we prevented, or made recommendations that prevented, the issue of the type of debenture capital that you provided in your financing? Is that type of capital absolutely necessary, or can we get back to the sensible situation where common share capital is the kind of capital appropriate for financial institutions, and only common share capital?

Mr. Fullerton: One of the reasons the capital provisions of banks were expanded during the course of the Bank Act discussions a few times ago was the recognition that as banking institutions grow the requirement for capital would grow and the markets were not as thick, looking into the future, as one might like. So in those discussions it was encouraged to provide the banks with options to go to the market in as many ways as possible to provide capital to the banking system.

I personally endorse that strongly, because I am quite an advocate of a strong capital base within banks and I realize the marketplace might not be able to provide that strong capital base in itself through common share issues. So we supported it very strongly.

There is a strong argument, which we recognize, in the base capital argument. We support that. But I would not like to see the ability to go for other forms of capital withdrawn from the banks. So the route we are going, and the route the Bank of England has gone, after many years of examining this problem, is to provide for all types of capital in the system and then rank them. It is in the ranking process I think you might continue to refine it. But to withdraw the ability to gain capital from any segment of the market, from any business in Canada, I think would be a tragic mistake.

Mr. Attewell: A supplementary. In that area of capital base, I do not understand; I do not know factually what percentage is permitted in the basic common equity, including retained earnings, how much preferred, and how much debenture. Is that a bank-wide policy, or what is your bank's policy on it?

Mr. Fullerton: It is a definition, at this point, of the Inspector General's office.

Mr. Attewell: What is the maximum of the latter two categories, preferred and debenture?

Mr. Cantor: We call them "common equity" and "uncommon equity", as the basis for trying to establish the definition. The common equity of the bank includes the common shares themselves, the retained earnings, and the appropriations for contingencies. The uncommon capital, in terms of this kind of

[Translation]

d'un droit de vote quand il n'y avait pas de versement de dividendes.

• 1655

Le président: Qu'advierait-il si nous empêchions, ou si nous faisons des recommandations pour empêcher l'émission du genre de capital sous forme d'obligations non garanties que vous avez prévu dans votre financement? Cette forme de capital est-elle absolument nécessaire ou pourrions-nous revenir au capital formé d'actions ordinaires, le genre de capital qui convient le mieux pour les institutions financières, et seulement des actions ordinaires?

M. Fullerton: La reconnaissance du fait qu'avec leur croissance, les institutions bancaires auraient besoin de plus en plus de capital et que les marchés n'étaient pas aussi prometteurs qu'on le voulait, est l'une des raisons pour lesquelles on a décidé de donner plus de liberté aux banques en fonction de leur financement dans le cadre des discussions sur la Loi sur les banques. Au cours de ces discussions, on a donc voulu donner aux banques des options qui leur permettraient, par tous les moyens possibles, d'alimenter le système bancaire en capital à même le marché.

Personnellement, je vois cette idée d'un très bon oeil, parce que je crois fortement que les banques doivent disposer de capitaux solides, et je constate que le marché ne pourra peut-être pas assurer à lui seul ces capitaux par l'émission d'actions ordinaires. Nous avons donc fortement appuyé cette idée.

Nous reconnaissons que beaucoup de choses militent en faveur de l'optique de la capitalisation. Nous sommes d'accord. Mais je ne voudrais pas qu'une telle chose empêche les banques de pouvoir obtenir d'autres formes de capital. La voie dans laquelle nous nous sommes engagés, et la solution qu'a adoptée la Banque d'Angleterre, après avoir étudié le problème pendant bon nombre d'années, consiste à prévoir, dans le système, tous les genres de financement et à les hiérarchiser. C'est dans le processus de hiérarchisation que l'on pourrait continuer à raffiner un système. Mais enlever aux banques la possibilité d'augmenter leur capital à même tous les segments du marché, tout genre d'entreprise au Canada, serait une erreur tragique.

M. Attewell: Une question supplémentaire. Pour ce qui est de la base de capital, je ne comprends pas. Je ne connais pas exactement le pourcentage permis pour les capitaux propres, y compris le bénéfices non répartis, quelle proportion d'actions privilégiées et quelle proportion d'obligations non garanties? S'agit-il d'une politique qui s'applique à toutes les banques? Quelle est la politique de votre banque à cet égard?

M. Fullerton: C'est le Bureau de l'inspecteur général des banques qui en décide à l'heure actuelle.

M. Attewell: Quels sont les maximums pour la catégorie des actions privilégiées et des obligations non garanties?

M. Cantor: Pour fins de définition, nous parlons de capitaux propres et de capitaux privilégiés. Parmi les capitaux propres de la banque figurent les actions ordinaires, les bénéfices non répartis et les crédits pour éventualités. Les capitaux privilégiés

[Texte]

concept, includes the debentures and the preferred shares of the bank.

Recently the Inspector General's office issued a guideline which established that the uncommon equity proportion should be 20% of the total equity portion. It follows, therefore, that the common equity portion should be 80%.

Mr. Attewell: Is there a specific earnings test for each preferred and for debenture; a different earnings test for you to put those out?

Mr. Cantor: No, the earning tests in the marketplace are directed towards earnings per common share.

Mr. Attewell: I am not sure with which Bank Act the change happened, but in a simplistic way, normally a bank, say averaging 14% on equity ... if 6% is paid out in dividends, you are dropping 8% down to the bottom. If there is a share issue every two or three years you could do a 10% compound growth, which doubles your size every seven years. What is wrong with that? And the second part of the question: how much growth can you attribute to the layering in—and I gather it has happened in the last 10 years—of a substantial portion of preferred and debenture debt?

• 1700

Mr. Fullerton: That kind of logic can apply under certain circumstances, which you have defined. But I come back to my basic issue that the marketplace is not always attractive in the common share acquisition area. I draw attention to two issues. Mr. Cantor mentioned that we went to the Euromarkets for a number of reasons. We wanted equity in U.S. dollars, and we felt that was a strong position for the bank to take. The other position I draw out for you would be the fact that, over a number of years, our bank stock was priced very low relative to its value. Under certain circumstances, we did not take action to add to our common capital base until last year, when we took a very aggressive move into that market because of our belief that it was important to do so.

Mr. Attewell: What is your leverage ratio now? What has been the trend during the last three to five years?

Mr. Fullerton: Our trend has been sharply down. As you can see, if we raise up the \$970-odd million once everything is exercised in six months alone, you can appreciate that has dropped our leverage ratios down, but we have them here. Do you have them precisely?

Mr. Cantor: Unfortunately, I have so many of them that they lose their significance.

Mr. Attewell: Have you been above 20 normally, in the 22 range or higher?

[Traduction]

giés regroupent, quant à eux, les obligations non garanties et les actions privilégiées de la banque.

Le Bureau de l'inspecteur général des banques a émis récemment une ligne directrice dans laquelle on stipulait que les capitaux privilégiés devraient être de 20 p. 100 du total des capitaux. Il en découle donc que les capitaux propres devraient équivaloir à 80 p. 100.

M. Attewell: Pouvez-vous déterminer le rendement de chaque émission d'actions privilégiées et d'obligations non garanties? Disposez-vous de méthodes distinctes pour déterminer leur rendement avant leur émission?

M. Cantor: Non, les instruments dont nous disposons s'intéressent surtout au rendement des actions ordinaires.

M. Attewell: Je ne sais pas trop quelle loi sur les banques a provoqué le changement, mais normalement, une banque dont les capitaux augmenteraient de 14 p. 100 en moyenne ... et qui paieraient 6 p. 100 en dividendes, verrait descendre ses bénéfices à 8 p. 100. Si elle émettait des actions tous les deux ou trois ans, le résultat serait une croissance composée de 10 p. 100, ce qui doublerait ses capitaux tous les sept ans. Qui a-t-il de mal à cela? Et la deuxième partie de la question: Quelle croissance pourrait-on attribuer à l'introduction—et je crois d'ailleurs que c'est ce qui s'est produit au cours des 10 dernières années—d'une importante proportion d'actions privilégiées et d'obligations non garanties?

M. Fullerton: Ce genre de logique peut s'appliquer dans les situations que vous avez décrites. Mais pour en revenir à ce que je disais tout à l'heure, je ne crois pas que le marché soit toujours attrayant pour ce qui est de l'acquisition d'actions ordinaires. J'attire votre attention sur deux questions. Selon M. Cantor, c'est pour bien des raisons que nous avons décidé d'aller sur les marchés européens. Nous voulions obtenir des capitaux en dollars américains et nous pensions que c'était une solution valable pour la banque. Deuxièmement, j'aimerais aussi attirer votre attention sur le fait que pendant plusieurs années, les actions de notre banque étaient cotées bien en deça de leur valeur réelle. Dans ces circonstances, nous n'avons donc rien fait pour augmenter nos capitaux propres jusqu'à l'année dernière, époque à laquelle nous avons décidé d'aller de l'avant parce que nous croyions qu'il est important de le faire.

M. Attewell: Quel est votre ratio de solvabilité maintenant? Comment s'est-il comporté pendant les trois à cinq dernières années?

M. Fullerton: Il a beaucoup diminué. Comme vous pouvez le constater, si nous parvenons à réunir les quelque 970 millions de dollars après que tout aura été exécuté dans une période de seulement six mois, vous constaterez que nos ratios de solvabilité auront diminué, mais je les ai ici. Avez-vous les chiffres exacts?

M. Cantor: Malheureusement, j'en ai tellement qu'ils perdent toute leur signification.

M. Attewell: Votre ratio était-il normalement supérieur à 20, dans les 22 ou plus?

[Text]

Mr. Fullerton: Yes.

Mr. Cantor: Yes.

Mr. Attewell: Do you feel the Canadian banking system might be too highly leveraged? We have had some witnesses suggest it is.

Mr. Cantor: Can I speak to that?

Mr. Fullerton: Yes, okay.

Mr. Cantor: Just using the Canadian Imperial Bank of Commerce as an example, if you take the total capital base, which I described, which is the \$4.3 billion, including common shares, preferred shares and debentures, as a proportion of our overall assets, which include not only those assets included on the balance sheet, but also the guarantees and the letters of credit included in the footnote, and calculate our ratio on that basis, it comes out to about 5.6%.

When you are comparing this with the American banks, whose ratios tend to be in excess of 6%, you have to keep in mind that their asset base is reduced by virtue of the fact that the letters of credit and guarantee are not included in the calculation. On the capital side, the specific provision for loan losses is added back to their capital base in computing the result. So the result is that the capital base itself is larger than ours for the calculation purposes, and the asset base against which it is measured is less, leading to the conclusion that, relative to the American banks and making those kinds of adjustments, our ratios are not out of line.

Mr. Attewell: One last question, Mr. Chairman, if I may. By holding that leverage at a relatively high level, whether it is 20 or 22, in some ways, we may be into a bit of a catch-22 situation, vis-à-vis small or regional banks. Obviously, the higher your leverage, the lower your cost of capital, and the lower the rate you can lend to borrowers. But for a smaller business or a smaller regional bank trying to get started, getting levered up right away to 20 or 22:1, presents some real risks. Yet they will not be able to price themselves in the marketplace unless they go pretty rapidly to that level. I guess it leads people to question whether, given the awesome strength of the five big banks, there is any real future for regional banks in this country.

Mr. Fullerton: Well, we have spent some time thinking about it, quite obviously. Let me sketch out a couple of scenarios for you, which we incidentally do not believe, but they follow your line of thinking.

• 1705

We have discussed whether or not a regional bank or a small bank—let us not just call them regionals—specialist, whatever it might be doing, might be started up on some sort of basis similar to that of a finance company. A finance company buys its money, puts it out and has a leverage of say six times—four, five, six, whatever it might be—bought money, deployed

[Translation]

M. Fullerton: Oui.

M. Cantor: Oui.

M. Attewell: Selon vous, les banques canadiennes dépendent-elles d'emprunts pour leur financement? Certains témoins qui ont comparu devant nous semblent croire que c'est le cas.

M. Cantor: Puis-je répondre à cela, si vous le permettez?

M. Fullerton: Oui, allez-y.

M. Cantor: Par exemple, si nous prenons le cas de la Banque de commerce Canadien Imperial, dont la base de capital se chiffre à 4,3 milliards de dollars, y compris les actions ordinaires, les actions privilégiées et les obligations non garanties, ce qui ne représente qu'une partie de la totalité de nos actifs, qui comprennent non seulement les actifs au bilan, mais aussi les garanties et les lettres de crédit inscrites dans les notes explicatives, et que nous établissons notre ratio à partir de ces éléments, nous constatons qu'il est d'environ 5,6 p. 100.

Si nous comparons notre situation à celle des banques américaines, dont les ratios ont plutôt tendance à dépasser les 6 p. 100, il faut se rappeler que leur base d'actif est moindre du fait que les lettres de crédit et les garanties n'entrent pas dans le calcul. Du côté des capitaux, on ajoute la réserve prévue pour les pertes sur les prêts à la base de capital lors du calcul. C'est ainsi que la base de capital des banques américaines est plus importante que la nôtre pour fins de calcul, et que la base des actifs que l'on utilise pour la mesurer est moindre ce qui nous permet de conclure que comparés à ceux des banques américaines, compte tenu des rajustements à faire, nos ratios ne sont pas démesurés.

M. Attewell: Une dernière question, monsieur le président, si vous me permettez. Or maintenant ce ratio de solvabilité à un niveau relativement élevé, que ce soit 20 ou 22, ne risquons-nous pas de nous retrouver dans une situation sans issue en ce qui a trait aux petites banques ou aux banques régionales? Evidemment, plus le ratio de solvabilité est élevé, plus le coût du capital diminue et plus on peut accorder de bons taux aux emprunteurs mais pour une petite entreprise ou une petite banque régionale qui en est à ses débuts, se voir imposer un ratio d'emprunt de 20 ou 22:1, présente de réels dangers. Par contre, elles ne parviendront pas à se tailler une place sur le marché si elles n'atteignent pas rapidement ce ratio. Je crois que cela porte les gens à se demander, compte tenu de la stature imposante des cinq grandes banques, s'il y a réellement de l'avenir pour les banques régionales au Canada.

M. Fullerton: Nous avons bien entendu, beaucoup réfléchi à cette question. Permettez-moi de vous soumettre une ou deux hypothèses auxquelles, soit dit en passant, nous ne croyons pas, mais qui rejoignent votre pensée.

Nous avons envisagé la possibilité qu'une banque régionale ou une petite banque—ne la qualifions pas de régionale—spécialisée dans un domaine quelconque puisse entrer en exploitation en utilisant un système analogue à celui d'une société de finance. Une société de finance achète son argent, l'investit et obtient un ratio de six—quatre, cinq, six, peu

[Texte]

money. We came to the same conclusion; that it would put rather severe limitation on the ability of a bank to start up on that basis. It makes a lot of sense, but it would put a severe limitation on the ability of the bank. Under that scenario, you might raise it to 12% in three years' time if the deposit base got more broadly organized; you might raise it to 18% in three years more if the deposit base got further organized, but that would be very difficult.

Our basic view is not that regionals or small banks are unworkable. They are workable. We see them workable around the world. They have very great support from communities. For that, we want to look into the smaller banks in the U.S., which have very great support from the small communities they are in. Nevertheless, they are there and they are viable.

Mr. Attewell: We have about 13,000 banks in the States. As you well know, there are different inter-bank or inter-state banking regulations. I am not sure that example is a good one.

Mr. Fullerton: It is not exactly a direct comparison, but in Canada I really do not personally believe there is no room for a smaller bank that is properly run.

Mr. Attewell: Do you not think it is something like trying to start a car company now?

Mr. Fullerton: I think it is difficult. As I said earlier, I think there are plateaus. When plateaus are reached, there seem to be a tendency to increase risk. I could not sit here, quite frankly, and tell you that I do not believe there is room for a specialized bank, for a smaller bank in this country, because I just do not believe it. I do recognize the difficulty in getting one going, and to get one going I do personally believe they have to be better capitalized than they have been in the past. I think they have to be . . . a large amount of money.

Mr. Attewell: Do you mean leverage lower or just a bigger initial capital?

Mr. Fullerton: No, there has to be better capital, better going in capital—the size of it. That is one of the ingredients I think is important. I think the management structure and the board structure . . . when I talk about corporate governance, I think the history of our institutions is so important. I mean, we may get criticized about things we do across this country from time to time because we have 1,700 managers out there in branches who are doing things. We have gone through a depression, recession-depression, which tends to have banks criticized, but on balance those people who are out there are doing a good job. I just have the feeling that perhaps there are a lot of misconceptions, but I will not go into a lot of detail.

To come back to your basic point, I cannot sit here and tell you that there is no room for a smaller bank because I think

[Traduction]

importe—elle a acheté de l'argent et l'a investi. Nous en arrivons à la même conclusion, à savoir qu'un tel mode de fonctionnement limiterait de façon plutôt importante la capacité d'une banque d'entrer en exploitation. L'idée n'est pas mauvaise, mais la capacité de la banque serait de beaucoup réduite. Selon cette hypothèse, on pourrait parvenir à augmenter le ratio à 12 p. 100 en l'espace de trois ans si les dépôts étaient mieux structurés, et on pourrait même le faire passer à 18 p. 100 au bout de trois autres années si on structurait encore mieux les dépôts, mais ce serait très difficile.

Nous ne sommes pas d'avis que les banques régionales ou les petites banques ne soient pas viables. Elles le sont. Elles le sont d'ailleurs partout dans le monde. Elles reçoivent beaucoup d'appui dans les petites collectivités. C'est pourquoi nous voulons examiner de plus près les petites banques américaines qui jouissent d'un très grand appui dans les petites collectivités où elles opèrent. Quoi qu'il en soit, elles existent et elles sont viables.

M. Attewell: Il y a environ 13,000 banques aux États-Unis. Comme vous le savez fort bien, elles doivent obéir à différents règlements établis à l'échelle des banques et des États. Je ne crois pas que ce soit un bon exemple.

M. Fullerton: Mon intention n'était pas de faire une comparaison directe, mais personnellement, je ne crois pas qu'il n'y ait pas de place au Canada pour une petite banque bien administrée.

M. Attewell: Ne croyez-vous pas que c'est un peu comme essayer de lancer une entreprise de fabrication d'automobiles?

M. Fullerton: Je pense que c'est une tâche difficile. Comme je l'ai dit plus tôt, je crois qu'il y a des plateaux. Quand on les a atteints, on semble avoir tendance à prendre plus de risques. Pour être franc, je ne pourrais pas vous dire que je ne crois pas qu'il y ait de la place pour une banque spécialisée ou pour une petite banque au Canada, parce que ce n'est pas ce que je pense. Je reconnais la difficulté d'en établir une, et pour la faire fonctionner, je crois personnellement qu'elle doit disposer de plus de capitaux que par le passé. Ces petites banques doivent disposer de beaucoup d'argent.

M. Attewell: Que voulez-vous dire? Un ratio de solvabilité plus bas ou un meilleur capital de départ?

M. Fullerton: Non, elle doit disposer d'un meilleur capital de départ, d'un capital plus imposant. C'est un élément important, selon moi. Je ne crois pas que l'on ait quoi que ce soit à redire contre les directeurs et les administrateurs si l'on tient compte de l'histoire de nos institutions. Nous faisons parfois l'objet de critiques pour certaines choses que nous faisons au Canada, de temps à autre, mais il ne faut pas oublier que nous avons 1,700 directeurs de succursale au pays. Nous avons subi une dépression, puis ensuite une récession suivie d'une autre dépression, ce qui provoque généralement des critiques à l'égard des banques, mais somme toute, nous pouvons dire que nos gens font du bon travail. J'ai l'impression qu'il circule bien des idées fausses, mais je n'entrerai pas dans les détails.

Pour revenir à ce que je disais tout à l'heure, je ne vous dirai pas qu'il n'y a pas de place pour une petite banque parce que je

[Text]

with good management, good corporate governance, history being built up, good board, responsible board, good board committees—and that is why we mention it in our brief—that have responsibility for audit . . .

Mr. Attewell: Would you add comparable leverage to the big banks?

Mr. Fullerton: It would have to be comparable leverage to have a chance.

Mr. Attewell: That is my point, yes.

Mr. Fullerton: If you put all the right ingredients in place, I do not see why one of those institutions could not operate in this country. I do not care what anybody says.

The Chairman: That was your last question, Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Madden has a question. After that, I want to go to Mr. Minaker and then to a second round.

Mr. Madden: Mr. Fullerton, in your introductory comments you indicated that at the supervisory level there may be an over-reaction to recent situations. You further commented that the legislative ability at the supervisory level is in place today.

I have three questions. At the supervisory level, is there anything that should be done that is not being done today? Secondly, what sort of qualitative changes would you have in mind? You suggested they be qualitative rather than quantitative. Lastly, you suggested at the industry level there was a role to play. What sort of role do you have in mind for the bankers?

• 1710

Mr. Fullerton: Let us deal with the qualitative issue first, because I think it is the most important.

I guess the only way I can illustrate it clearly is to use the CCB example. What had to be done to determine the situation in the bank was to have qualified people in examining the asset portfolio from one end of it to the other. Without that being done, we were working a numbers game. It is not the numbers which I want to see massaged in the evaluation of banking operations; it is the quality of the asset portfolio primarily and also, to some extent, the quality of the liability portfolio. I regard everybody who assists me in that function as a valuable aid; that is my own personal view. The more information I can get on our system, worldwide as it is, I regard it as a valuable aid to our management: auditors and what they input, our own audit staff and what they input, and our audit committee. No matter what it is, I regard it as a big, big plus in my management of the bank and our management of the bank.

[Translation]

crois qu'avec une bonne gestion, une bonne administration, de l'expérience, un bon conseil, un conseil responsable et de bons comités d'administration—et c'est d'ailleurs pourquoi nous en parlons dans notre mémoire—qui sont responsables de la vérification . . .

M. Attewell: Iriez-vous jusqu'à parler d'un ratio de solvabilité comparable à celui des grandes banques?

M. Fullerton: Oui, si l'on veut qu'elle puisse réussir.

M. Attewell: C'est à cela que je voulais en venir, oui.

M. Fullerton: Si tous les éléments sont en place, je ne vois pas pourquoi une telle institution ne pourrait pas fonctionner au Canada, quoiqu'on en dise.

Le président: C'était votre dernière question, monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: M. Madden a une question. Ce sera ensuite le tour de M. Minaker, et nous passerons au second tour de table.

M. Madden: Monsieur Fullerton, dans vos remarques d'introduction, vous avez dit qu'il se pouvait que les organismes de surveillance réagissent un peu trop aux événements récents. Vous avez aussi fait observer que les organismes de surveillance disposaient des pouvoirs législatifs nécessaires.

J'ai trois questions à vous poser. Du point de vue de la surveillance, y a-t-il à faire plus que ce que l'on fait à l'heure actuelle? Deuxièmement, quels changements verriez-vous en ce qui a trait à la qualité? Vous avez suggéré qu'ils soient plutôt de nature qualitative que quantitative. Enfin, vous avez avancé que les institutions financières avaient un rôle à jouer. Comment voyez-vous ce rôle?

M. Fullerton: Parlons d'abord de l'aspect qualitatif, parce que c'est selon moi le plus important.

Je crois que la seule façon d'illustrer cela de façon précise est d'utiliser l'exemple de la BCC. Ce qu'il fallait faire pour déterminer la situation de la banque était de demander à des personnes qualifiées d'examiner tout le portefeuille d'actif de la banque de fond en comble. Sans cela nous n'avions que des chiffres. Ce ne sont pas seulement les chiffres qui m'intéressent dans l'évaluation des opérations de la banque, mais bien la qualité de son portefeuille d'actif surtout, et ensuite, dans une certaine mesure, la qualité de son portefeuille d'éléments de passif. Je considère tous ceux qui m'assistent dans cette fonction comme des aides valables. C'est ce que je pense. Je considère les renseignements que j'obtiens sur notre système, malgré son étendue, comme une aide importante à nos gestionnaires: les vérificateurs et les renseignements qu'ils fournissent, notre propre personnel de vérification et les renseignements qu'il fournit, et notre comité de vérification. Quelle qu'en soit la nature, je les considère comme des atouts importants, très importants, pour la gestion que j'exerce dans la banque, et notre gestion en général.

[Texte]

What I look for is that kind of quality control. Look at the assets. It is like the old lending maxim: know your customer. I want to know that our system knows its customers. Then I feel comfortable and I use all those aids coming in. With the Office of the Inspector General of Banks office or anybody else, it is looking at the quality of those assets which is important to me and not so much the massaging of some numbers, which can be done by any number of people looking at published results. So that is where I am coming from on the issue. I do not know. Has that made it reasonably clear?

Mr. Madden: That is fine.

The Chairman: Mr. Minaker.

Mr. Madden: Mr. Chairman, there were two other questions, though. Regarding the first question, you are suggesting that the legislative ability is there today and that we have the supervisory legislation, the powers, etc. Is there anything missing at all? Is there anything you would do that is not being done today in that area?

Mr. Fullerton: You mean, if I were running it?

Mr. Madden: Yes.

Mr. Fullerton: Well, one has opinions and one has feelings but I do not run out of the Office of the Inspector General of Banks. I do not see what he is doing other than what he does with our bank. As a matter of fact, you are aware that we pay the bill; it may be a good thing or may be a bad thing but nevertheless...

The Chairman: You pay the government, and the government pays the bill.

Mr. Fullerton: We pay the government, and the government pays the bill. But nevertheless...

The Chairman: I think it is important, though. Right?

Mr. Fullerton: Yes.

The Chairman: I think the public has a conception somewhere that somehow the Inspector General of Banks comes down and he collects his salary from your bank. And that is not the case.

Mr. Fullerton: That is not the case.

The Chairman: You pay the government and we vote money by Parliament to pay his salary and other expenses. So you do not pay the bill; you just happen to get assessed.

Mr. Fullerton: Well, I have known that office, and I have known the bodies in there before the present one and through the present regime. I have watched them. I have listened to comments made recently in the media and by other people who say a lot of negative things. I have seen some very good operations come out of the unit. I have seen a very concerned unit operating. I am not all negative on what has gone on

[Traduction]

Ce que je recherche, c'est cette espèce de contrôle de la qualité. La surveillance des éléments d'actif. Cela revient un peu à l'ancienne maxime en matière de prêt: connaître son client. Je veux savoir si notre système connaît bien ses clients. Cela me rassure, et j'utilise ensuite tous ces renseignements qui me sont communiqués. Dans mes relations avec le Bureau de l'inspecteur général des banques ou avec qui que ce soit d'autre, ce qui compte pour moi, c'est de déterminer la qualité de ces éléments d'actif et pas tellement la manipulation de chiffres quelconques, qu'un peu tout le monde peut faire en examinant les résultats publiés. C'est de cette façon que je vois les choses. Cela vous a-t-il suffisamment éclairé?

M. Madden: Oui, ça va.

Le président: Monsieur Minaker.

M. Madden: Monsieur le président, il y avait deux autres questions. En répondant à la première, vous dites qu'à l'heure actuelle, tout est en place, tant du point de vue de la législation que de la surveillance. Mais manque-t-il quelque chose? En feriez-vous plus que ce qui se fait à l'heure actuelle dans ce domaine?

M. Fullerton: Si j'en étais chargé?

M. Madden: Oui.

M. Fullerton: Je peux avoir des opinions et des impressions, mais je ne sais pas comment le Bureau de l'inspecteur général des banques traite les autres banques. Je ne vois que ce qu'il fait chez nous. Soit dit en passant, vous savez que c'est nous qui payons la facture. Que ce soit une bonne chose ou pas, il n'en demeure pas moins que...

Le président: Vous payez le gouvernement, et c'est lui qui règle la facture.

M. Fullerton: En effet, nous payons le gouvernement, et c'est lui qui règle la facture, mais il n'en demeure pas moins que...

Le président: Je crois que la distinction est importante, ne croyez-vous pas?

M. Fullerton: Oui.

Le président: J'ai l'impression que la population croit que l'inspecteur général des banques va chercher son salaire chez vous. Mais ce n'est pas le cas.

M. Fullerton: Non, bien entendu.

Le président: Vous payez le gouvernement, et nous votons des crédits par l'entremise du Parlement pour régler son salaire et ses dépenses. Ce n'est donc pas vous qui réglez la facture; il s'adonne tout simplement que vous avez fait l'objet d'une évaluation.

M. Fullerton: Je connais le Bureau de l'inspecteur général depuis déjà longtemps, et je connais aussi les personnes qui y travaillaient et celles qui y travaillent aujourd'hui. Je les ai suivies. J'ai entendu récemment bien des commentaires négatifs de la part des médias et de certaines autres personnes. J'ai été témoin de quelques très belles réussites de la part du service. Je l'ai vu beaucoup s'engager. Je n'ai pas que des

[Text]

there, and I question the depth of knowledge of those who are just totally negative, because I am not. I have seen a great deal of concern come out of that office and a great deal of effort.

But what I would be concentrating on myself is the quality of people doing the qualitative analysis. That is where I would have my focus. It might be more people. I would have to go in there to answer your question precisely. But I would be focusing on the qualitative analysis of what is going on in our banking system out of that office and it probably would require some beefing up to achieve it. But again I am speculating on that as well.

Mr. Madden: Thank you.

Mr. Fullerton: The third one, I missed; I am sorry.

Mr. Madden: It was self-regulation in the industry. You suggested that the banking industry also had a role to play. I just wondered what role in particular.

• 1715

Mr. Fullerton: I regard good corporate governance—I have covered that in the brief and I think I have tried to make as clear as I can what I think has to be in place in that respect.

However, self-regulation within the industry is something that goes on daily in a sort of an indirect way. It goes on a little bit through the CBA in the fact that people are dealing with mutual problems in there; that is bringing people in touch with each other—not illegally, but totally legally—and this produces impressions as to what is going on in the industry. That is going on every day within the industry and out of that daily contact, out of the trading contacts, opinions are being formed. I think you have listened to comments around this room that when opinions start to get established, people start reacting to those opinions. Perhaps they are not putting as much money out to this institution as they were before.

That is going on; that regulation is going on. It is reflected in the marketplace. I am not suggesting that the CBA has a big regulatory role. I am just suggesting that intelligent management produces it within an industry.

The Chairman: Mr. Minaker.

Mr. Minaker: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Fullerton, in your opening remarks you mentioned failures, fraud, self-dealing, etc., being caused by over-aggressive management and that there should be some ownership restrictions or self-regulations and corporate governance, which you just sort of described to Mr. Madden.

I would like to ask you where a company's directors or its officers were found to abuse the powers they have for either their self-gain or fraud purposes, do you think a heavy prison

[Translation]

commentaires négatifs à faire sur ses activités, et je mets en doute la valeur de l'information de ceux qui voient tout en noir, parce que ce n'est pas mon cas. J'ai vu les gens de ce Bureau manifester beaucoup d'intérêt et fournir de très gros efforts.

Personnellement, je mettrais l'accent sur la compétence des personnes préposées aux analyses qualitatives. C'est là-dessus que j'insisterais. Cela pourrait demander plus de personnel. Il faudrait que je puisse examiner la situation en personne pour être en mesure de répondre précisément à votre question. C'est assurément sur les analyses qualitatives que fait le personnel de ce bureau des activités de notre système bancaire que j'insisterais, ce qui m'obligerait probablement à augmenter mon effectif pour y parvenir. Mais encore une fois, ce ne sont là que des suppositions.

M. Madden: Merci.

M. Fullerton: Je ne me souviens pas de la troisième question. Je m'en excuse.

M. Madden: C'était à propos de l'autocontrôle par les banques. Vous avez suggéré que les banques avaient aussi un rôle à jouer. Je me demandais tout simplement en quoi il consistait.

M. Fullerton: J'accorde beaucoup de valeur à la bonne administration—j'en ai d'ailleurs parlé dans mon mémoire et je crois avoir éclairci autant qu'il se peut ce que je considère essentiel à cet égard.

Toutefois, les banques pratiquent quotidiennement une certaine forme d'autocontrôle de façon indirecte. Il passe un peu par l'ABC du fait que ceux qui en font partie partagent les mêmes problèmes; cela force les gens à communiquer entre eux—non pas de façon illicite, mais absolument légale—et leur donne une bonne idée de ce qui se passe dans le domaine. C'est une réalité de tous les jours dans les milieux bancaires, et de ces contacts quotidiens, de ces contacts d'affaires, naissent des opinions. On vous a sans doute dit que lorsque des opinions commencent à se répandre, les gens finissent par réagir. Ils deviennent alors peut-être plus réticents à investir autant d'argent qu'auparavant dans cette institution.

Le contrôle existe; il existe bel et bien. Sa présence est d'ailleurs évidente sur le marché. Je ne prétends pas que l'ABC joue un rôle de réglementation important. Je dis tout simplement qu'une gestion intelligente entraîne naturellement le contrôle au sein d'une industrie.

Le président: Monsieur Minaker.

M. Minaker: Merci, monsieur le président. Monsieur Fullerton, dans votre introduction, vous nous avez dit qu'il y avait des faillites, des fraudes, des transactions intéressées, etc., qui étaient le fruit d'une gestion par trop agressive et qu'il devrait exister certaines formes de limites imposées aux propriétaires, ou d'autocontrôle et d'administration corporatives, que vous avez en quelque sorte décrite à M. Madden.

Dans les cas où l'on pourrait prouver que des directeurs ou des agents d'une société auraient utilisé à mauvais escient les pouvoirs dont ils étaient investis à des fins personnelles ou de

[Texte]

sentence and heavy fine might deter that type of action taking place? What are your thoughts on that?

Mr. Fullerton: There are penalties built into the legislation now, as you are aware. It is not easy for me, as a banker from a long way back, to answer that. Any doubt about our character or our responsibility is the kind of blow which is almost intolerable.

Mr. Minaker: I am not specifically saying that.

Mr. Fullerton: I realize what you are saying.

Mr. Minaker: We are just not pointing at the banks, we are talking of all financial institutions in which they . . .

Mr. Fullerton: I just want to point out that when you have a good management in place in a banking institution—and probably in many others, but my experience is in a bank—it is so respecting of the responsibility which it has, because it perceives it as something very special to handle millions of people's personal affairs and their money. There is nothing more personal than money; and when you grow up in a banking institution as I have, the thing which is hammered into you and which you live with is respect for those people and their money. You treat it as something special.

When you start talking about penalties for people who break the law . . .

The Chairman: And break that respect you are talking about.

Mr. Fullerton: —and break that respect, sure, I think there should be fairly stiff penalties.

Mr. Minaker: The other question I have is with regard to self-dealing or conflict of interest. What are your thoughts on customers of institutions or banks being on the boards of directors as directors of the banks?

Mr. Fullerton: In our institution, we have a broadly based, highly professional diversified board. It comes from all across Canada, it comes from a variety of industries and it comes also from the international sector. We bring into our deliberations the best information we can have in making decision.

Looking at the make-up of the business community in this country, if we moved towards further restrictions, it would severely limit the input into our board—I will talk about our board—and it would severely limit the quality of guidance that board is able to give us, corporate governance. It is the same thing. I regard our board as a tremendous assist. It has a broad base of knowledge. I mean, we have the senior physician from the Women's College Hospital on our board. I do not know what goes on in the Women's College Hospital, but I am damn glad we have her on our board because she brings her perspective to our board. We have a politician on our board, and have had; I mention it because it was just in the paper this morning.

[Traduction]

fraude, croyez-vous que des peines d'emprisonnement et des amendes s'èveres auraient une force de dissuasion suffisante? Quel est votre avis là-dessus?

M. Fullerton: Comme vous le savez déjà, les lois prévoient déjà des peines à cet égard. Il m'est plutôt difficile, avec mon expérience de banquier, de répondre à cela. Toute forme de remise en question de notre intégrité ou de notre sens des responsabilités nous paraît presque intolérable.

M. Minaker: Ce n'est pas exactement ce que je dis.

M. Fullerton: Je comprends ce que vous dites.

M. Minaker: Nous ne parlons pas seulement des banques, mais plutôt de toutes les institutions financières où ils . . .

M. Fullerton: Je veux tout simplement signifier que lorsqu'il y a une bonne administration en place dans une institution bancaire—et probablement dans bien d'autres genres d'institutions aussi, mais je parle de banques parce que c'est ce que je connais—elle prend réellement à coeur ses responsabilités parce qu'elle considère que c'est une tâche très particulière que de gérer l'argent et les affaires personnelles de millions de gens. Il n'y a rien de plus personnel que l'argent; et quand on passe autant de temps que j'en ai passé dans le milieu bancaire, le principe qu'on vous inculque et avec lequel vous vivez chaque jour est le respect de ces gens et de leur argent. Vous les traitez avec une attention particulière.

Quand on commence à parler d'imposer des peines à ceux qui enfreignent la loi . . .

Le président: Et qui dérogent aux principes du respect que vous mentionniez tout à l'heure.

M. Fullerton: . . . et qui dérogent aux principes du respect, oui, je crois que les peines devraient être exemplaires.

M. Minaker: Mon autre question touche les transactions intéressées ou les conflits d'intérêts. Que pensez-vous de l'idée que des clients d'institutions ou de banques fassent partie d'un conseil d'administration en qualité de directeurs des banques même?

M. Fullerton: Le conseil de notre institution regroupe toutes sortes de gens, toutes sortes de professionnels de hauts niveaux. Ces personnes nous viennent de toutes les parties du Canada, d'une multitude d'industries diverses et certaines appartiennent aussi au secteur international. Elles nous permettent de disposer des meilleurs renseignements qui soient quand nous avons à prendre des décisions.

Compte tenu de la composition du monde des affaires canadien, vouloir imposer davantage de restrictions limiterait sérieusement la participation à notre conseil—dont je parlerai d'ailleurs tout à l'heure—et limiterait aussi sérieusement la qualité des avis que peut nous donner ce conseil en fonction de notre administration. C'est la même chose. Je considère que notre conseil nous est d'une aide précieuse. Sa composition est très diversifiée. Le médecin en chef du *Women's College Hospital* en fait partie. Je ne sais pas trop ce qui s'y passe, mais je suis drôlement content qu'elle fasse partie de notre conseil parce qu'elle y apporte le point de vue du secteur qu'elle représente. Nous avons aussi un homme politique au sein de notre conseil, ou nous en avons déjà eu un; je dis cela

[Text]

And we have people from the mining industry and from the cement industry in France, who were all superb people.

• 1720

If that were withdrawn from me because you say we cannot have a customer on our board, I would say we probably would not have a board. I find that a most awkward kind of a position to deal with. I believe the kind of people we and our other bankers choose are people who have extremely high integrity. We really do not have a problem with any type of self-dealing and never have had. I do not expect any because of the quality people chosen on the board. Do not withdraw it from me because I think it is part of your corporate governance which makes this whole thing work.

Mr. Minaker: Then do you also think that if, say, Schedule C banks go forth they should have the same opportunity as Schedule A banks in this regard?

Mr. Fullerton: Are we on a different subject now?

Mr. Minaker: No, I am just questioning whether Schedule C banks should be able to have people who use the bank on their board of directors the same as Schedule A banks.

Mr. Fullerton: That is a whole complex issue. It gets into the real versus the financial and how the FHC is structured today. But if we are just talking of the banking segment of it, I think corporate governance comes from the board. And I think the board should be as strong as it possibly can be constituted. If the Schedule C is there—and I am not going to argue the issue on this question as to whether financial holding companies should be mixed up with . . .

Mr. Minaker: You are saying that hypothetically if . . .

Mr. Fullerton: When you have a board there, you and I and everybody had better use it, because that is what a board is for. I think the boards today are much stronger because of the fact there have been periods of difficulty and because of the realization that they ought to take a real interest in what is going on. They have to be involved; they have to understand what is going on; and they have to support the organization and question the organization. I think that is going on. I do not think we have had a period in our history where the boards have been stronger, more professional and more helpful.

Mr. Minaker: Thank you.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. First of all, apologies for not being here to hear all of your testimony and all of the questioning. A piece of legislation was in front of the House for which I had some responsibility.

My colleague asked me to follow up on a line of questioning. Apparently, in previous discussion, there was some mention

[Translation]

parce qu'on en parlait justement dans les journaux ce matin. Et nous avons aussi des gens de l'industrie minière et de l'industrie du ciment en France, qui sont tous des personnes formidables

Si nous ne pouvions plus avoir une telle diversité au sein de notre conseil, parce qu'il serait interdit qu'un client en fasse partie, je dirais que ce serait probablement la fin de notre conseil. Je pense que c'est une position des plus délicates. Je crois que les personnes que nous choisissons et que choisissent aussi les autres banquiers sont d'une intégrité absolument inattaquable. Nous n'avons aucun problème de transactions intéressées sous quelque forme que ce soit et n'en avons jamais eu. Je n'en prévois d'ailleurs aucune en raison de la qualité des membres du conseil. Ne me privez pas de cette possibilité parce que selon moi, c'est grâce à elle que l'administration corporative fonctionne.

M. Minaker: Par conséquent, croyez-vous que si nous allons de l'avant avec l'option des banques de l'annexe C, il faille leur accorder la même possibilité que celle dont profitent déjà les banques de l'annexe A à cet égard?

M. Fullerton: Avons-nous changé de sujet?

M. Minaker: Non, je voulais seulement savoir si les banques de l'annexe C pourraient nommer de leurs clients à leurs conseils de direction, tout comme les banques de l'annexe A.

M. Fullerton: Vous abordez là un sujet des plus complexes. Nous passons de la réalité au monde financier et à la façon dont la société de portefeuille financière est structurée à l'heure actuelle. Mais si nous ne parlons que de l'aspect bancaire, je crois que c'est le conseil qui assure l'administration corporative. Et je crois que sa composition devrait être la meilleure qui soit. Si la banque de l'annexe C existe—et je ne vais pas entamer le débat sur le fait que les sociétés de portefeuille financières interviennent dans . . .

M. Minaker: Vous supposez que si . . .

M. Fullerton: Quand il existe un conseil, tous savent bien qu'il vaut mieux s'en servir parce que c'est la raison d'être d'un conseil. Je crois que les conseils d'aujourd'hui sont beaucoup plus forts qu'ils ne l'étaient en raison des difficultés que nous avons connues et du fait que l'on ait constaté qu'ils doivent s'intéresser de très près à ce qui se passe. Ils doivent s'engager, comprendre ce qui se passe, et appuyer l'organisation qu'ils représentent et lui demander des justifications. Je crois que c'est ce qui se passe à l'heure actuelle. Je ne pense pas que nous ayons déjà eu de conseils plus forts, plus professionnels et plus utiles qu'aujourd'hui.

M. Minaker: Merci.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président. Je m'excuse tout d'abord de ne pas avoir pu assister à tout votre témoignage et à toute la période de questions. On discutait à la Chambre d'une loi dont j'étais en partie responsable.

Mon collègue m'a demandé de poursuivre dans une certaine veine. Il semble que l'on ait mentionné que la BCCI, au cours

[Texte]

that the CIBC, when meeting to put the package together to restructure the CCB, asked for a commitment and for a commitment in writing, as I understand, as to the viability of the bank. Am I correct in that? Can you tell us from whom you asked that statement? Apparently you did receive such a commitment in writing. What did it say and when did you receive it?

Mr. Fullerton: I can give you the generalities of it and it has not gone beyond my earlier testimony. It was not one institution; all institutions were part of it, and therefore anything that went on there was basically being requested by everybody, not just one bank and not just our bank. In essence, the Inspector General of Banks indicated that the residual portfolio, which was not classified as unsatisfactory in their judgment, had not been examined, but in the normal course of operations and discussions with company officials—I cannot be quoted directly but I am paraphrasing to the best of my knowledge and recollection—it was in reasonable shape. That, of course, was queried and it was reaffirmed. That is the commitment we are talking about.

Mr. de Jong: Right. Who made the commitment?

Mr. Fullerton: The Inspector General of Banks.

Mr. de Jong: Right. Okay. When was the commitment made, shortly after?

Mr. Fullerton: It was right up front. It was an indication right up front.

Mr. de Jong: Right. Then the written one would have come...

Mr. Fullerton: It would come down a way some time. I cannot tell you exactly when it arrived.

• 1725

Mr. de Jong: By just asking even for that commitment, it seems to me by implication that you had some concern as to the figures you were dealing with and management's competency in the bank.

Mr. Fullerton: Any prudent management would be concerned about the portfolio of a bank. If they were examined or asked to a support package, they would be concerned about a bank. And there was no question that everybody in that room was concerned. They were interested in what the quality of the portfolio was.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Fullerton: We were told that a portion of the portfolio had been examined in detail and that the other portion had not been examined in detail but was covered in the course of the normal inspection which goes on in the institution. So, as a reasonably prudent banker, the first question was on the quality of the rest of it.

Mr. de Jong: Exactly.

[Traduction]

d'une réunion portant sur la restructuration de la BCC, ait demandé un engagement, et même un engagement écrit, si je comprends bien, relativement à la viabilité de la banque. Est-ce que je me trompe? Nous diriez-vous à qui vous avez demandé cet engagement? Apparemment, vous auriez reçu l'engagement écrit que vous réclamiez. Que renfermait-il et quand l'avez-vous reçu?

M. Fullerton: Je peux vous en donner les grandes lignes, et elles n'ont pas changé depuis la dernière fois que j'en ai parlé. Ce n'était pas une seule institution qui réclamait cet engagement, mais toutes les institutions. Par conséquent, tout ce que l'on a réclamé avait reçu l'assentiment de tous, pas seulement d'une banque et pas seulement de la nôtre. Essentiellement, l'inspecteur général des banques a indiqué que l'on n'avait pas examiné le portefeuille résiduel qu'il n'avait pas jugé insatisfaisant, parce que dans le cours normal des opérations et des discussions avec des dirigeants de la société—je ne voudrais pas être cité parce que je n'utilise que ce que je sais et que ce dont je me souviens—il est ressorti qu'il était satisfaisant. Bien entendu, on a remis la chose en question, que l'on a par la suite confirmée de nouveau. C'est donc de cet engagement qu'il s'agit.

M. de Jong: Bien. Qui a pris cet engagement?

M. Fullerton: L'inspecteur général des banques.

M. de Jong: Bien. D'accord. Quand a-t-il pris cet engagement? Peu après?

M. Fullerton: De façon immédiate.

M. de Jong: Bon. L'engagement écrit aurait donc été reçu...

M. Fullerton: Nous l'avons reçu quelque temps plus tard. Je ne saurais vous donner la date exacte.

M. de Jong: Le simple fait que vous ayez demandé un engagement de ce genre signifie pour moi que vous aviez quelques inquiétudes quant aux chiffres qui vous avaient été fournis et à la compétence des gestionnaires à la banque.

M. Fullerton: Dans cette circonstance, tout administrateur prudent serait intéressé par le portefeuille de la banque. Un administrateur à qui on demanderait d'appuyer l'ensemble des initiatives serait préoccupé par la banque visée. Il était tout à fait clair que tout le monde dans cette salle était préoccupé. Ils voulaient tous connaître la qualité du portefeuille.

M. de Jong: Oui.

M. Fullerton: On nous a dit qu'une partie du portefeuille avait été examinée en détail et que l'autre partie ne l'avait pas été, mais qu'on l'avait étudiée dans le cadre des inspections normales qui s'étaient déroulées dans l'institution. Tout banquier relativement prudent était donc amené à s'interroger tout d'abord sur la qualité du reste du portefeuille.

M. de Jong: Précisément.

[Text]

Mr. Fullerton: And at that point, the answer coming from the Office of the Inspector General of Banks was that the quality was satisfactory.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Fullerton: Please, I cannot be quoted on exact words and be held accountable to them, but, generally speaking, that was the gist of the conversation.

Mr. de Jong: Right. And the bankers wanted it in writing.

Mr. Fullerton: It would be part of any agreement. It was just a prudent piece of an agreement.

Mr. de Jong: Okay. Was there not some discussion as well on the need to change management and some timetable, some game plan that would get the bank . . . ?

Mr. Fullerton: There was certainly strong advice to the effect that the management should be examined and action taken.

Mr. de Jong: Right. Who do you think should have done it? Do you think the government, in putting in the amount of money it is putting in, should have then taken the initiative and recruited new management?

Mr. Fullerton: In these circumstances, there is really only one party that can proceed with that kind of action.

Mr. de Jong: Which was the government!

Mr. Fullerton: Not entirely. It is the board of the bank.

Mr. de Jong: Okay, but there was some discussion as well of perhaps strengthening the board. And the board then . . .

Mr. Fullerton: Those are all part of a normal discussion of this nature. Everything gets examined.

Mr. de Jong: Yes, I know.

Mr. Fullerton: But in this case, we were examining by remote control through people.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Fullerton: And therefore the answer to your question is yes. All of that was covered, and suggestions were made that this was desirable. Incidentally, I should be very careful to record that it did not necessarily reflect on the existing management. It was just the fact that the marketplace would probably expect something like that.

Mr. de Jong: Of course it would. We understand some attempts were made to recruit new people to the board but, over the summer months, the government was not too successful.

Mr. Fullerton: I am afraid I cannot answer the details of it. You would have to ask the government.

[Translation]

M. Fullerton: Et à ce moment-là, la réponse fournie par l'inspecteur général des banques était que la qualité de cette partie du portefeuille était satisfaisante.

M. de Jong: Oui.

M. Fullerton: Ce ne sont peut-être pas les mots exacts qui ont été employés, et je ne voudrais pas qu'on me cite en donnant l'impression que je voulais laisser entendre le contraire, mais cela résume assez bien la conversation.

M. de Jong: Bien. Et les banquiers voulaient que cette confirmation soit donnée par écrit.

M. Fullerton: Cela ferait partie de n'importe quelle entente. C'est plus prudent de procéder de la sorte.

M. de Jong: D'accord. Et n'a-t-il pas été question dans le cadre des discussions du besoin de changer la gestion, et d'adopter un calendrier ou un plan d'attaque qui permettrait à la banque . . . ?

M. Fullerton: On vous a certainement conseillé très fort d'examiner la gestion et de prendre des mesures.

M. de Jong: Bien. Et qui aurait dû s'en occuper selon vous? Pensez-vous que le gouvernement, en y investissant un pareil montant d'argent, aurait dû prendre l'initiative et recruter une nouvelle équipe de gestionnaires?

M. Fullerton: Dans ces circonstances, il n'y avait qu'une partie qui aurait pu prendre ce genre d'initiative.

M. de Jong: Le gouvernement!

M. Fullerton: Pas vraiment. Plutôt le conseil d'administration de la banque.

M. de Jong: D'accord, mais il a également été question de renforcer le conseil d'administration. Et celui-ci aurait alors . . .

M. Fullerton: Tout cela entre naturellement en ligne de compte dans des discussions de ce genre. Tous les différents éléments sont examinés.

M. de Jong: Oui, je le sais.

M. Fullerton: Et dans ce cas-ci, ce que l'on examinait, c'était le contrôle à distance par certaines personnes.

M. de Jong: Oui.

M. Fullerton: Par conséquent, la réponse à votre question, c'est oui. Tout cela a été examiné, et on nous a dit que c'était souhaitable. Je m'empresse cependant de souligner, afin que cela figure au procès-verbal, qu'il ne faudrait pas forcément faire retomber cela sur l'administration existante. Tout simplement, voilà ce à quoi se serait attendu le marché.

M. de Jong: Bien sûr. D'après les renseignements dont nous disposons, on aurait essayé de recruter de nouveaux éléments au conseil d'administration, mais le gouvernement n'aurait pas très bien réussi pendant l'été.

M. Fullerton: Je regrette de ne pouvoir vous fournir des détails là-dessus. Il faudrait vous adresser au gouvernement.

[Texte]

Mr. de Jong: Right. In part, that is some of the information of concern to us, regarding some of those discussions that did occur. You were cooped up in a room for so many days; there are some big stakes involved, and it is a group of experienced and prudent bankers. They would have some questions and they would have some concerns. Common sense would tell us, I think, that you would have asked what sort of game plan it was. Are you just going to throw them the money and walk away and hope that the money would somehow solve the problem? What else are you going to do? It is time to ferret out that information so we can have a better understanding of exactly what happens.

Mr. Fullerton: I appreciate it.

Mr. de Jong: That is the name of this exercise. I am sure we will get into more of the nitty-gritty of this once a reference is made from Parliament.

Mr. Fullerton: I can assure you of one thing. While in retrospect it might not appear there, the bankers were prudent at the time.

Mr. de Jong: The other thing which I am concerned with—again I apologize if these questions have been asked previously and, if so, please tell me and I will go and read the *Minutes of Proceedings and Evidence* when they are printed—is the timing. It seems to me that you all had your backs up against the wall, so to speak. It was a do-or-die situation.

Mr. Fullerton: Yes. Let me just explain that a little bit. I have seen some comment to that effect. Under the terms of the Bank Act and the terms of reference of the Inspector General of Banks and, I guess, the way in which the governor has to operate, once a bank is determined to be in difficulty, somebody has to take some action.

• 1730

Now, you talked about back against the wall. This is an absolutely normal type of circumstance; once difficulty has been identified, yes, then somebody has to take some action. The question here was what kind of action to take, so a totally normal form of discussion went on. The bank has difficulty, it has been identified—I think probably there was a lot of discussion since even some of the loans in the U.S. were perfectly good until the day before as far as payments are concerned.

Nevertheless, that all came about. Something had to happen, somebody had to take some action, and it was taken—I think the calls came in on Thursday and we met on Friday and through the weekend.

That may look like a sort of a back-against-the-wall situation, and it is in a way, but it was an absolutely mandatory situation which had to be dealt with by opening on Monday morning; otherwise, the bank would have had to close.

Therefore, the answer to your question is yes, in a way it is back-against-the-wall, but it is the normal course of events in circumstances such as these.

Let me go further. If you go into the Federal Reserve Bank in the U.S., on Friday they decide what they are going to do

[Traduction]

M. de Jong: Oui. Voilà le genre de renseignement que nous aimerions avoir au sujet de ces discussions. Vous avez été enfermés dans une salle pendant de nombreux jours. Les risques étaient importants, et vous étiez un groupe de banquiers prudents et chevronnés. Il est normal que vous ayez eu des questions et des inquiétudes. La logique nous amènerait à penser que vous auriez voulu savoir quel plan d'action était envisagé. Était-il question de tout simplement leur lancer l'argent et partir en espérant que cet argent règle le problème? Qu'alliez-vous faire d'autre? Il est temps de mettre la main sur ces renseignements afin que nous puissions avoir une meilleure idée de ce qui s'est produit.

M. Fullerton: Je vous comprends.

M. de Jong: C'est là le but de cet exercice. Je suis certain qu'on approfondira davantage la chose lorsqu'on aura reçu l'ordre de renvoi du Parlement.

M. Fullerton: Je peux vous garantir une chose. Bien qu'après coup on puisse croire le contraire, les banquiers ont agi avec prudence.

M. de Jong: L'autre question qui m'intéresse—et je m'excuse de nouveau si on vous a déjà posé ces questions, auquel cas vous n'avez qu'à me le dire, et je lirai le procès-verbal de la réunion—est celle des délais. Il me semble qu'on vous avait en quelque sorte acculés au mur. Il fallait agir tout de suite ou laisser faire.

M. Fullerton: Parfaitement. Permettez-moi de vous expliquer un peu la chose. J'aurais quelques commentaires à faire. En vertu de la Loi sur les banques et du mandat de l'inspecteur des banques et, je suppose, de la façon dont le gouverneur doit agir, lorsqu'on découvre qu'une banque est en difficulté, quelqu'un doit intervenir.

Vous avez dit que l'on vous a mis au pied du mur. Dans les circonstances, c'est tout à fait normal, une fois que le problème a été cerné, quelqu'un devrait prendre des mesures. Il a fallu décider quelles mesures conviendraient, et on a décidé comme on fait d'habitude. La banque a un problème que l'on a repéré. On en a beaucoup discuté, car certains des prêts consentis aux États-Unis continuaient d'être remboursés jusqu'à la veille de la faillite.

Quoi qu'il en soit, c'est ce que l'on a fait. Il fallait que cela aboutisse, il fallait qu'on prenne des mesures. C'est justement ce que l'on a fait. On nous a prévenu jeudi et on s'est réuni toute la fin de semaine.

Vous pouvez dire qu'on était au pied du mur, et c'est vrai dans une certaine mesure; mais il fallait absolument que l'on ouvre les portes lundi matin, sinon, la banque aurait dû fermer.

La réponse à votre question est donc oui: nous étions au pied du mur, mais c'était normal dans les circonstances.

Permettez-moi de préciser davantage. La réserve fédérale aux États-Unis décide vendredi ce qu'elle va faire lundi; c'est

[Text]

and Monday they reopen it—well established procedures. All I am saying here is that this is the normal course of events in times like this.

Mr. de Jong: In this case it was reasonable, and it is a fact that most of the bankers picked up on, that you did not have the type of information which made you feel comfortable. You wanted more information, and that information was not available. It would seem to me that if you had had more time, more information could have been gathered; therefore, the final decision and the final scope of the bail-out package would have been a more appropriate one.

Mr. Fullerton: I think I have answered the question. There is no room within the operating parameters in this country to go beyond that Monday morning, so we were faced with making a decision based on the available information that weekend. We had no other choice. If it went beyond 5.30 a.m. on Monday, the bank would have closed.

Mr. de Jong: Had the government, being aware that the clock was ticking on the CCB, sent in a group, perhaps from all the banks sworn to secrecy, to go and look at all the loan portfolios 10 days or a week prior, to get the information and then present this information to you when the meeting started on Thursday or Friday . . .

Mr. Fullerton: That is speculation. We were not party to anything like that. As far as our bank was concerned, we got a call to go to a meeting and we went to the meeting.

Mr. de Jong: No, I am not questioning the parameters in which you had to operate. You were given a situation some time on Thursday, you were called in and that is what you had to deal with. I accept that. I am just wondering whether or not the regulator or the government should not have done a bit of homework beforehand, so that when they got you to the meeting there was adequate information in order for a more adequate decision to be made.

Mr. Fullerton: I think that is exactly the way I phrased it.

Mr. de Jong: Okay, I am happy with that interpretation.

The Chairman: Can I ask you two questions on behalf of the committee?

Number one, would you be happy if the inspection system required for Canada deposit insurance on trust companies and insurance companies, with the same inspection system that was referable to banks? In other words, would you be happy with one unified inspection system?

Mr. Fullerton: My preference on that one is no and it goes a little bit back into some of my earlier comments. I guess if I had my druthers, I would like to see the four pillars still there because I think it served the country very well. I see a lot of reasons for them to continue to serve.

The most important reason is that I think all of our businesses today are very complex. When I look at the kind of business a bank does today all over the world, with all sorts of new and innovative instruments which require a lot of professional expertise to administer, I look at the industry and I say it really is more complex than it was 20 years ago; 20 years

[Translation]

une pratique tout à fait courante. Je vous dis simplement que c'était tout à fait normal étant donné les circonstances.

M. de Jong: Il était donc normal, les banquiers le savaient, que vous ne soyez pas aussi bien renseignés que vous auriez voulu l'être. Vous vouliez plus de renseignements, mais on ne pouvait pas vous les donner. Il me semble que si vous aviez eu plus de temps, on aurait pu recueillir les renseignements dont vous aviez besoin; la décision finale, et le montant accordé pour renflouer la banque, auraient donc été plus appropriés.

M. Fullerton: Je crois avoir répondu à la question. La règle du jeu était telle que la décision devait être prise avant lundi matin; nous devions donc la prendre en fin de semaine en nous fiant au document que nous avions à notre disposition. Nous n'avions pas le choix. Si la décision n'était pas prise à 17h30 lundi, la banque aurait dû fermer.

M. de Jong: Si le gouvernement, sachant que les jours de la BCC étaient comptés, avait envoyé un groupe une semaine ou dix jours avant, un groupe composé de représentants de toutes les banques, qui auraient prêté serment, pour examiner les prêts et pour se renseigner sur la situation, et si ce groupe vous avait informé de ce qu'il avait appris au début de la réunion jeudi ou vendredi . . .

M. Fullerton: Ce que vous dites là est purement hypothétique. Nous n'avons pas participé à une telle entreprise. On nous a demandé d'assister à une réunion et on y a assisté.

M. de Jong: Je sais que certaines choses vous ont été imposées. On vous a prévenu jeudi, on vous a convoqué et vous avez dû vous débrouiller. Je le sais. Je me demande simplement si le gouvernement, ou l'agence réglementaire, aurait dû se renseigner un peu à l'avance, pour que vous ayez les renseignements dont vous auriez eu besoin pour prendre une décision plus appropriée.

M. Fullerton: C'est justement ce que j'ai dit.

M. de Jong: Très bien, votre interprétation me plaît.

Le président: Puis-je poser deux questions, au nom du Comité?

Aimeriez-vous que le système d'inspection soit unifié, pour qu'il touche non seulement les banques mais aussi les compagnies de fiducies et les compagnies d'assurance?

M. Fullerton: Je préfère qu'il ne soit pas intégré et, pour vous expliquer pourquoi, je répondrai ce que j'ai dit tout à l'heure. Je voudrais, par ma part, que les quatre piliers continuent d'exister, car ils ont bien servi le pays. Et il y a bien des raisons pour lesquelles ils devraient continuer à servir.

La principale raison, c'est que les entreprises d'aujourd'hui sont extrêmement complexes. Les banques font affaires dans tous les pays du monde. Il y a toutes sortes de nouveaux mécanismes qui doivent être administrés par des spécialistes. L'industrie, depuis 20 ans, est devenue extrêmement complexe.

[Texte]

ago it was more complex than it was 40 years ago, and 20 years ahead it is going to be more complex still.

• 1735

I think that to regulate properly and reasonably on a qualitative basis, it is going to take the group assigned to banks—whether we call it the Inspector General of Banks or whatever we call it—and all of their capability to do qualitative analysis. So I do not favour trying to mix it up into a group. I find the mixing process one which would probably take away from the quality. I do not say it necessarily would, but my own gut feel tells me that it would take away from the quality.

The Chairman: Even when you yourself categorize trust companies and credit unions as effectively being banks?

Mr. Fullerton: My colleague did it; I did not.

The Chairman: I see. Okay.

Mr. Fullerton: But if you want the answer to it, it is getting awfully close.

The Chairman: As for the second question: Would you believe that the inspection system should be able to do unannounced audits on financial institutions?

Mr. Fullerton: I have no discomfort with it at all. We do unannounced audits on our own system.

The Chairman: Right.

Mr. Fullerton: I do not go in with them. I regard that kind of information as extremely valuable in the management process.

The Chairman: Thank you very much.

Thank you very much, Mr. Fullerton and your colleagues, for a very excellent presentation and a most helpful one.

Mr. Fullerton: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: The meeting is adjourned until 8 p.m. tonight.

[Traduction]

Il y a 20 ans, elle était déjà plus complexe qu'il y a 40 ans et, dans 20 ans, elle le sera encore plus.

Pour que la réglementation soit bien faite, pour qu'elle soit efficace et raisonnable, ceux qui sont chargés d'inspecter les banques—qu'ils relèvent du bureau de l'inspecteur général des banques ou d'un organisme qui porte un autre nom—devront, pour faire une analyse qualitative, s'y consacrer entièrement. Je ne voudrais pas qu'ils soient intégrés à notre groupe. Il est probable d'un intégration compromettrait la qualité. Ce n'est pas certain, mais j'ai l'impression que ce serait le cas.

Le président: Même si vous avez que les compagnies de fiducie et les caisses de crédit sont comparables aux banques.

M. Fullerton: C'est mon collègue qui l'a dit, pas moi.

Le président: Je vois. Très bien.

M. Fullerton: Mais je dois dire qu'elles se ressemblent de plus en plus.

Le président: Ma deuxième question est la suivante: les inspecteurs devraient-ils pouvoir effectuer des vérifications sans prévenir les institutions?

M. Fullerton: Je n'y vois pas d'inconvénient. Nous effectuons nous-même des vérifications sans prévenir les intéressés.

Le président: Très bien.

M. Fullerton: Je n'y participe pas personnellement. Mais, pour les gestionnaires, les résultats de ces vérifications sont extrêmement utiles.

Le président: Merci beaucoup.

Je remercie monsieur Fullerton et ses collègues de leur excellent exposé, qui nous sera d'une grande utilité.

M. Fullerton: Merci, monsieur le président.

Le président: La séance est levée jusqu'à 20 heures.

APPENDIX "FNCE-76"

REFLEXIONS AND RECOMMENDATIONS
ON THE DIVERSIFICATION OF FINANCIAL SERVICES
IN CANADA

AUGUST 1985

PREFACE

Last autumn, the Quebec Chamber of Commerce appointed a Committee chaired by Mr Jean La Couture to examine the question of deregulation and diversification of financial institutions in Canada in order to draw some conclusions or make recommendations regarding the impact of these changes on consumers of the services and on the business environment in general.

We are pleased to present the results of this Committee's efforts; a Committee which has accomplished a difficult task with the participation of representatives of the principal institutions concerned and in the best interest of all parties involved.

This report is both an information and an orientation document and we hope that it may light the long and difficult, yet promising road along which these reforms will lead us.

François P. Paradis

President

August 1985

The publication of this document is the result of the work of a Committee appointed to this end and composed as follows:

Chairman

Jean La Couture, President-director general

Mallette, Benoit, Boulanger, Rondeau & Associés, Chartered Accountants

Members

Pierre Bellefeuille, President

Association des courtiers d'assurances de la province de Québec

Yvon Daneau, Assistant to the President

Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec

Raymond Désormeaux, President

McNeil Mantha Inc.

Maurice Jodoin, President and Chief of Management

General Trust of Canada

Jean-Paul Létourneau, Executive Vice-President

Quebec Chamber of Commerce

Pierre MacDonald, First Vice-President

Bank of Montreal

Marc Ruel, Administrator

Marcellin Tremblay, Vice-President

Canadian Association of Personal Life Insurance Companies Inc.

Secretary

Gilles Roy, Associate

Mallette, Major, Martin, Administrative Consultants

INTRODUCTION

Financial institutions are a key element in the Canadian financial system. Their development and evolution in the North American and world context must be of prime concern for Canadians. Canadian financial institutions are in the midst of turbulent change: Deregulation could considerably alter the rules of the game in the present financial system.

The Quebec Chamber of Commerce is concerned by this evolution which will affect most of Quebec's economic activity.

In light of the quantity and complexity of information published on this subject, the Chamber of Commerce felt it should produce this document which deals with the main themes of deregulation concisely, in a question and answer format. The main themes are:

- o The Canadian financial system (characteristics, legal and regulatory framework)
- o Deregulation (definition, origin, positions of those involved)
- o Issues of concern

The Chamber of Commerce hopes that this document might clarify the delicate and complex question of deregulation while promoting increased awareness on the part of consumers. In fact, the only valid criteria for re-structuring the system is the public and national interest, the financial system's effectiveness and fairness to all types of users and providers of services.

THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEMCharacteristics

What financial institutions operate in Quebec?

In Quebec there are representatives of the four "pillars" of the Canadian financial system: Chartered Banks, Insurance Companies, Trust companies and Investment Dealers. A list of these financial institutions is appended. There are 14 Schedule A banks in Canada, eight of which operate in Quebec: The Royal Bank of Canada, the Bank of Montreal, the Canadian Imperial Bank of Commerce, the National Bank of Canada, The Toronto-Dominion Bank, the Bank of Nova Scotia, the Continental Bank of Canada, and the Mercantile Bank of Canada. Fifty-eight foreign Schedule B banks also operate in Canada, with a more limited range of possible activities than the others. Several of these are also represented in Quebec: the National Bank of Paris, Citybank of Canada, Barclay's Bank of Canada, etc.

The Canadian financial system also includes co-operative institutions, sometimes referred to as the fifth "pillar"; the Caisses Populaires Desjardins, for instance, is one of Quebec's major financial institutions.

One distinctive feature of the Quebec system should be noted: legislative changes have already favoured the emergence of financial conglomerates.

La Laurentienne, for instance, has become an important financial group with interests in various institutions, including a bank, a trust company and many others.

Other institutions complete the financial sector: leasing companies, venture capital firms, pension funds, etc.

What are the relative sizes of Canadian financial institutions?

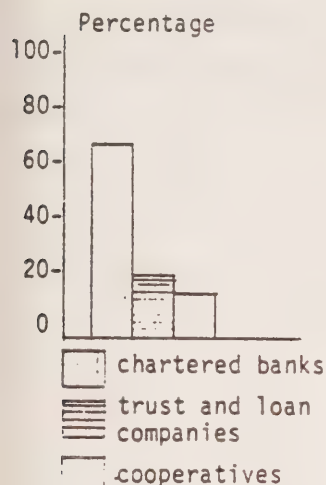
Various scales could be used to measure the relative size of each category of financial institutions. Although criteria mentioned here are not exhaustive they provide a review of the institutions' fields of activity and of their relative weights.

Whatever method is used, Canadian chartered banks carry on the majority of financial operations in Canada, as indicated in the table below.

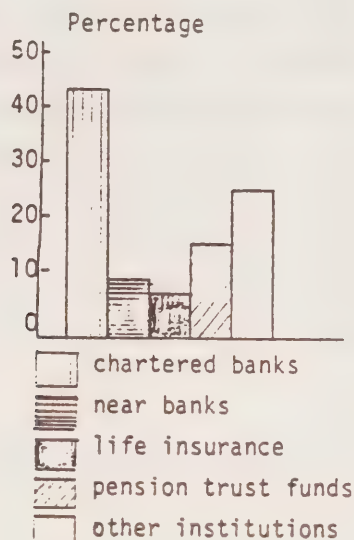
Relative share of
chartered banks

Assets	40%
Deposits	65%
Consumer credit	65%
Commercial loans	70%
Block funding	43%

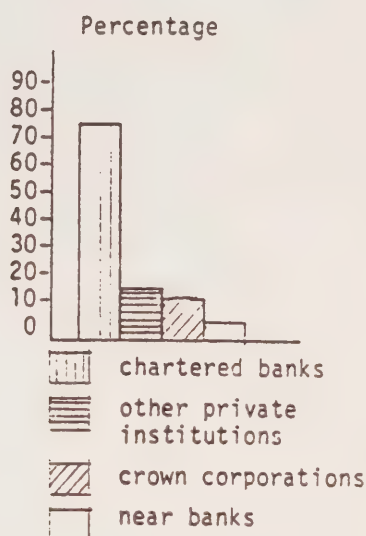
Deposits 1984 (1)



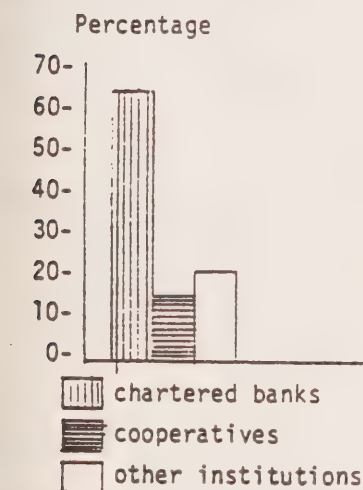
Block funding 1984 (1)



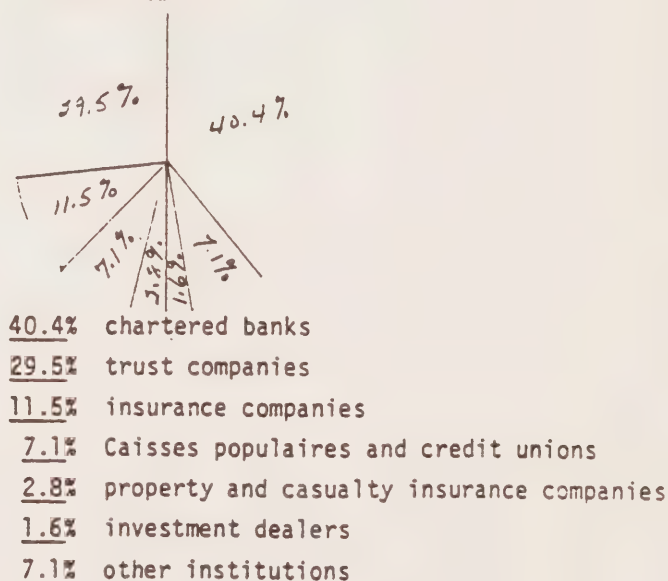
Commercial credit 1984 (1)



Consumer Credit 1984 (1)



Assets 1983 (2)



(1) Source: Department of Finance, 1984

(2) Source: Canadian Bankers Association, March 1985

Near banks: Caisses populaires and credit unions

Other institutions: lease-financing, venture capital, inventory and debt financing, consumer credit, investment dealers, and public companies such as the Federal Development Bank and Canada Mortgage and Housing Corporation.

Legislative and Regulatory Framework

Who governs financial institutions in Canada?

Financial institutions are governed by eleven different legislative bodies: the federal government and the ten provinces. As the table below indicates, the federal government has exclusive jurisdiction over chartered banks whereas the provinces have jurisdiction over investment dealers. Both levels of government have jurisdiction over insurance and trust companies.

JURISDICTION AND REGULATIONFEDERALPROVINCIALJurisdiction

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| . Chartered banks | . Investment dealers |
| . Insurance companies | . Insurance companies |
| . Trust companies | . Trust companies |

Regulatory Agencies

- | | |
|--|--|
| . Inspector General of banks | . Securities Commission |
| . Superintendant of Insurance (Insurance and Trusts) | . Inspector General of financial institutions (Insurance and trusts) |

What are the respective powers of our financial institutions?

Chartered banks may accept deposits of all kinds, make demand, term and mortgage loans, to individuals as well as to corporations. Banks may not provide trust services or insurance underwriting, investment consulting or portfolio management services. However, they may, through wholly owned subsidiaries carry on certain lease financing operations, factoring, and provision of venture capital.

Trust companies may accept deposits, make mortgage and secured loans. They also manage funds for others: pension and inheritance funds, portfolios and real estate. Therefore, they may collect investment income and manage capital. As corporate trusts, they may register bonds and act as share transfer agents. Moreover, trusts may buy, sell and manage commercial and apartment buildings and act as real estate brokers. They may not, however, subscribe government and corporate securities, nor subscribe insurance.

Life Insurance companies are generally limited to the subscription of insurance and the sale of annuities. They may manage funds on their customers' behalf. However, they are not authorized to accept deposits, to subscribe shares or offer trust services.

Property and Casualty Insurance companies are only authorized to subscribe insurance against theft, fire, accidents as well as various others, save life insurance.

Investment Dealers are generally limited to brokering and subscribing securities. They may not subscribe insurance or offer trust services.

Caisses Populaires may generally provide a range of financial services similar to those offered by chartered banks. Similarly, they may not subscribe corporate securities or insurance, nor directly offer trust services. However, through associate companies they may carry on trust and insurance operations.

Can a financial institution own another?

The present body of regulations governing ownership of financial institutions in Canada is not uniform.

Federal law prohibits the ownership of more than 10% of Schedule A banks by a person or group of associated persons.

A non-resident may not own more than 10% of all classes of shares and non-residents as a group may not own more than 25%.

For trust and insurance companies, federal legislation has established a limit on the transfer of control of these companies to non-residents. The same restrictions apply as do for chartered banks.

Until just recently, no person or institution other than active shareholders of investment dealers, could own more than 10% of stock in these companies. In June, 1983, the Quebec Securities Commission recommended to abolish the 10% ceiling and thus allowed any individual or corporation to acquire up to 100% of investment dealers. In February 1985, the Ontario Securities Commission recommended to raise the ceiling from 10% to 30%; the Government of Ontario must approve this measure before it can come into effect.

Why does the financial system require regulations?

First, the financial sector plays a central role in the economy by distributing credit and forming the basis of the payment system.

Financial institutions enjoy unequalled confidence and are guarantors of significant amounts of funds belonging to the public at large.

Public authorities were soon called upon to watch over the solvency of financial institutions and maintain public confidence by strict regulatory practices.

What is the present schedule for revision of these Acts?

Legislation on financial institutions has had little revision in most cases, except for the Bank Act which contains a provision for automatic review, as indicated below.

REVISIONS OF PRINCIPAL ACTS GOVERNING THE FINANCIAL SECTOR

Bank Act

- o Reviewed every ten years.
- o In 1967, Schedule A banks were authorized to make consumer and mortgage loans.
- o In 1980, an amendment to the Act created Schedule B banks to allow foreign banks to carry on certain operations in Canada, commercial loans, for instance.

Insurance Act

- o Federal legislation has not been amended since the thirties.
- o A complete revision was adopted in Quebec in 1974; in June 1984, Bill-75 was adopted allowing Quebec insurance companies to own other financial institutions, to create subsidiaries and to offer a range of products other than insurance (diversification of endorsed properties and of activities).

Trust companies legislation

- o No major amendments have been made since it was promulgated in 1914, for the federal law and 1912 for the Quebec legislation.

- o Trust companies have been lobbying for changes to the legislation since the mid-seventies.
- o Both federal and Ontario governments were ready to amend their respective legislation in 1982, before the deregulation debate started up.

Quebec Securities Legislation

- o Major changes in 1973; complete revision in 1982 and amendments in December 1984.
- o None of these changes had any impact on other institutions.

DEREGULATION

Definition

What does deregulation of financial services consist of?

The terms deregulation and diversification are used indiscriminately to designate the phenomenon presently under study. The range of each needs to be defined more clearly.

Deregulation: Allowing an institution to hold a portion, or a larger portion of the assets of another institution. Allowing an insurance company to own a trust company, for instance.

Diversification: Allowing an institution to offer financial services heretofore reserved for other institutions. Allowing banks to sell the products of insurance in their branch networks, for instance.

Origin

Why does the phenomenon of deregulation exist?

Inflation and abrupt changes in interest rates have been the cause of financial market instability and have forced both creditors and debtors to shorten the terms of loans. During the sixties and seventies, interest rates were stable and financial institutions could afford to make long term loans and still command an acceptable yield. Between August 1980 and August 1981 the banks' 'prime' rate went from 12.25% to 22.75% and dropped back to 16% one year later. It is understandable that neither lenders nor borrowers were interested in making long term commitments. In this increasingly uncertain context, financial institutions need more flexibility and must be prepared to diversify their base of operations.

Technological changes

Financial institutions have acquired costly data processing systems which could allow them to offer numerous services which regulations forbid: thus the financial system has under-utilized tools and requires a broader base of operations on which to amortize these costly systems.

Internationalization of trade

Due to the increase in international trade and the introduction of teleprocessing, financial institutions are carrying out more and more transactions on a worldwide scale. Canadian financial institutions can

and want to increase their share of the international market, even more so since the introduction of foreign banks to Canada has increased competition on national markets.

Legislative change

The Bank Act was significantly amended in 1954, 1967 and 1980. Banks have progressively been allowed to operate in areas previously denied to them. This is particularly the case in regard to consumer and mortgage loans. Provincial securities legislation has also been periodically reviewed. Nevertheless, some laws have not been amended since their promulgation.

Because regulatory practices take time to adjust themselves to new situations, some financial innovations may allow institutions to penetrate certain fields of activity which regulations would prohibit. This is the case for institutions that seek deposits by offering differed annuities. Thus we have an overlap of services and an overflow of fields of activity; and the same activities are not always regulated equally by the same laws.

Does deregulation
exist elsewhere?

Yes, in the United States and Great Britain. Along with these two countries, Canada has a financial system which separates the fields of activity of banks, trusts, insurers and investment dealers. In Europe and Japan, for instance, all financial services are dispensed by the banking system.

Deregulation of other sectors, such as telecommunications and air transportation, especially in the United States, has given impetus to the move toward deregulation of the financial sector.

How does our situation compare with that of American institutions?

Our financial institutions are much more concentrated than they are in the United States. In Canada we have 14 federally chartered banks, 133 mortgage and trust companies, 257 life insurance companies, 314 Property and casualty insurance companies and 70 Investment dealers. In the United States, there are 14,000 banks, 2,000 insurance companies, 3,800 mortgage and trust companies and 11,000 investment dealers.

In Canada, the five largest banks control 86% of the total market whereas the 35 largest American banks do not control 50% of their market. The fifth largest Canadian bank has a net worth higher than all Canadian investment dealers together. On the other hand, in the United States, the main investment dealers have more assets than most banks.

As opposed to Canadian banks, American banks are governed by State laws, and inter-state operations are limited. This peculiarity has provided the impetus for deregulation of their system.

Moreover, the States establish ceilings on the cost of money, the interest rate, which cause numerous problems when rates climbed through the ceiling in 1981 and 1982.

Could deregulation lead to "one-stop shopping"?

Allowing financial institutions to own others could lead to the birth of "one-stop-shopping", offering the consumer all financial services, from insurance to stock broking, through banking and trust services. This phenomenon could take two forms.

A bank with part interest in a trust company, an insurance company and an investment dealer could provide these services from specific counters in certain branches. The other institutions would continue to operate under their own names.

At the other extreme, complete mergers would result in the creation of specific departments within a single institution: insurance, securities and trusts. This type of institution already exists in France and Germany.

Positions of the Parties

What are the positions of the principal parties in the financial sector?

Chartered banks on the whole, need no additional powers. However, if other institutions are given broader powers, chartered banks would want their own fields of activity to be widened as a consequence. The chartered banks insist on uniformity of regulations: the same rules must apply to institutions with the same powers. On the whole, chartered banks favour retaining the separation of functions; moreover, they would want the 10% restriction of ownership extended to all institutions accepting deposits.

Trust Companies generally, would like to see legislation updated and have their authority to make loans to corporations and institutions broadened. They would like to have more freedom in the commercial sector to finance leasing, own loan companies, and possibly own a bank abroad. However, they advocate retaining the present categories of institutions. Trust companies are generally opposed to ownership restrictions.

Life-Insurance Companies are seeking a greater diversity of investment possibilities. With regard to the separation of functions, life insurance companies would like to be expressly authorized to own other financial institutions. They are generally opposed to ownership restrictions.

Investment Dealers would like to be authorized to create networks of financial institutions. Furthermore, they want broader powers in regard to foreign instruments, in order to be able to help Canadians float securities on foreign markets and inversely, to be able to sell foreign securities to Canadian institutional investors. Investment dealers would generally like to retain the present separation of functions. They are particularly worried that banks and other financial institutions may be authorized to subscribe marketable securities.

What is the present position of governments in this regard?

Quebec

The Government of Quebec amended its insurance legislation in June 1984 and intends to do the same for provincially chartered trust companies and for loans offices and savings banks.

In June 1985, the Quebec Securities Commission allowed any person or firm to acquire up to 100% ownership in an investment dealers firm.

Ontario

In June 1984, the Government of Ontario appointed a task force to study the financial services sector in Ontario and recommend possible changes. The task force submitted an interim report in December 1984; the final report is expected sometime in 1985.

In February 1985, the Ontario Securities Commission recommended raising the limits on ownership of investment dealers by outside individuals or organizations from 10% to 30%. Rules for foreign ownership however, would remain the same as in federal legislation.

Canada

In April 1985, the Government of Canada issued its Green Paper on the regulation of Canadian financial institutions. The main proposals of the Green paper are as follows:

- o Creation of a new category of banks (schedule C banks) which could be wholly owned by holding companies.
- o Very close supervision of self-dealing
- o Creation of a public agency dedicated to the protection of consumers' rights in cases of abuses of conflict of interest.

- o Compulsory review of all legislation affecting the financial sector, every ten years.
- o Amalgamate all audit and control functions under one agency.
- o Retain present regulations regarding foreign ownership.
- o Simplify regulations governing investments by insurance and trust companies as well as by pension funds.

The Government of Canada welcomes the views and proposals of anyone interested in this matter. Please contact the Ministry of State (Finance) before July 31, 1985.

ISSUES OF CONCERN

Deregulation and re-regulation

The Canadian business environment is generally agreed that legislation governing the financial sector must be reviewed. They would like to see greater flexibility in the distribution of financial services with simplification of regulations. The present deregulation, liberalizing distribution while respecting specialities, may well result in a body of regulations even more complex than the first. All new regulations imply costs which are inevitably passed on to the consumer down the line. In order to avoid the possibility of over regulation, the

Government should limit its involvement to supervision and allow the private sector to exercise more latitude in the administration of the financial system and application of the regulations.

Conflicts of Interest

A financial institution acting on its own behalf while at the same time acting on behalf of its clients, is in conflict of interest. Although conflicts of interest do not generally threaten the solvency of institutions directly they can nevertheless be a source of problems.

Where a financial institution is empowered to make commercial loans and manage trust funds at the same time, the following situation could arise:

- o the institution grants a business loan, thus acting on its own behalf;
- o the business encounters financial difficulties and requests more funds;
- o the institution may then grant an additional loan and continue to act on its own behalf, or may invest some of the trust funds it is managing, thereby acting on behalf of the beneficiaries of the trust fund.

The question is whose interests must take precedence in a case such as the one above?

Governments are sensitive to this problem and would like to ensure fairness in the system. If conflicts of interest are real and somewhat inevitable, any

hope of controlling them, or of their disappearing seems utopic. In light of this problem, government authorities might be tempted to unduly burden the regulatory mechanisms thereby reducing the financial system's effectiveness. One alternative would consist in requiring institutions to:

- o Establish clear divisions of services offered in order to facilitate revisions thereof.
- o Implement a policy of complete disclosure and visibility as to their interests in other institutions.
- o Develop a precise code of ethics for dealing with abuses of conflict of interest.

This approach would allow the government to exercise a supervisory function while limiting the impact of burdensome over-regulation.

Self-dealing

Self-dealing or non-arms-length transactions are operations which take place between financial institutions and parties to which the former are related: major shareholders, directors and management of the institutions, or firms in which these people have interests.

For example, a financial institution could acquire a building owned by one of its management personnel. If the building was acquired at a price above its real market value, the institution could possibly face serious problems.

Moreover, a financial institution could make loans to businesses which are partly, or wholly owned by directors of the institution, thus placing itself in a very delicate situation should the businesses become insolvent.

As in the case of conflicts of interest, solving the problem through over-regulation presents the risk of overburdening administrative effectiveness.

Nevertheless, the problem certainly deserves no less supervision on the part of governments as well as of the private sector.

This supervision could perhaps be supported by the publication, by the private sector, of strict guidelines providing penalties, fines and suspensions for management personnel implicated in non-arms-length transactions to the public detriment.

Institutional Stability

The Canadian financial system has always been very security minded concerning the risk of insolvency of institutions. If through deregulation financial institutions are allowed to increase their share of ownership in other institutions, their operations will be increasingly difficult to control. The value of risk-taking by financial institutions could increase substantially.

Banks and trust companies are presently covered by deposit insurance of \$60,000. per client. This measure is not sufficient in itself, however, to ensure the protection of the public's interest. In the past, the protection itself was responsible for furthering increased risk-taking.

If regulations require a clear division of the services offered within a group, for instance, the institution would still required internal financial control systems on the same scale as the operations needing control.

Moreover, the methods used by external auditors would have to change in relation to the situation and the increased risk-taking.

Finally, it would probably be wise to re-evaluate the deposit insurance mechanism in this light, in order to ensure its effectiveness.

Quality of Services

In a diversified and/or deregulated system, some individuals or organizations could become self-styled specialists of all fields (insurance, investments, trusts, financing).

In this regard, it is essential to retain, for each speciality, a distinct judicial framework, which might favour better quality control.

Market Concentration

Accrued market concentration could result in reduced competition and services of inferior quality. By creating a legislative and regulatory environment favorable to the invasion of the fields of activity of one company by another, the government is implicitly allowing the formation of powerful financial conglomerates. Although this concentration entails interesting advantages, it also results in some inconveniences whose impact has not yet been completely evaluated.

The consumer would therefore have to make more clear cut evaluations of the price-quality-security ratios in selecting a particular institution. He would also have to be informed concerning the inter-relationships or organizations and the financial stability of each.

Impact on the
Quebec economy

Will deregulation increase the concentration of Canadian financial services in Toronto? If we consider that Quebec is already well endowed with corporations providing financial services, there is good reason to believe that the dynamism and strength of the existing sector will be able to maintain and possibly enhance Quebec's position in the Canadian financial system.

CONCLUSION

Beginning a few years ago in the United States, deregulation of financial services quickly spread to Canadian institutions. Because they are structured differently, the two systems will undergo distinct changes as a result of deregulation. The visible consequences are therefore not comparable. As a defender of the free enterprise system and economic development, the Quebec Chamber of Commerce has decided to take a bearing on this knotty problem.

By promulgating Bill-75 on Insurance companies, the Government of Quebec has accelerated the regulatory review process. The federal government followed suit with the publication of its Green Paper on the regulation of Canadian financial institutions. Consequently, the phenomenon has now reached a point of no return. It is now a question of knowing how the new rules of the game will be applied and what their consequences will be.

On the whole, the Chamber of Commerce supports the fundamental review of our financial system; nevertheless, it insists on focussing its members' attention on the various aspects of the question which it considers important. The government should first of all be made aware of the dangers of over-regulation which could accompany the review process. The private sector desires simplification of the regulations and increased participation in the decision-making process regarding control of Canadian financial institutions. On the level of distribution of financial services, deregulation must be accompanied by respect for the various specialities. Increased disclosure of an institution's interests in another institution is necessary to contain the impact of conflicts of interest and the creation of a clear code of ethics in this regard by the private sector would be appropriate. The same reasoning applies for dealing with non-arms-length transactions for which strict guidelines supported by sanctions should be published. Finally, faced with the various ramifications of potential and actual conglomerates, the consumer must be more vigilant in making decisions.

APPENDIX 1

SCHEDULE A BANKS AS AT JANUARY 31, 1985

APPENDIX 1SCHEDULE A BANKS AS AT JANUARY 31, 1985

	<u>ASSETS</u>	<u>LOANS</u>	<u>DEPOSITS</u>
	(in billions of dollars)		
Royal Bank of Canada	90.44	59.85	79.02
Canadian Imperial Bank of Commerce	71.72	53.40	62.16
Bank of Montreal	76.08	48.00	66.30
Bank of Nova Scotia	58.15	38.00	51.51
Toronto-Dominion Bank	47.00	34.46	41.06
National Bank of Canada	19.83	15.21	16.79
Continental Bank of Canada	6.10	4.78	4.88
Mercantile Bank of Canada	4.48	3.68	3.98
Bank of British-Columbia	3.09	2.56	2.81
Banque Commerciale Canadienne	3.05	2.39	2.83
Northland Bank	1.15	1.01	1.05
Morguard Bank of Canada	0.31	0.27	0.28
Western Pacific Bank	0.12	0.08	0.10
Bank of Alberta	0.06	0.01	0.02
TOTAL	381.58	263.70	332.79

Source: Canadian Bankers Association

NOTE: Assets of the Mouvement Desjardins (caisses, federations and central caisse) were \$19.9 billion on December 31, 1984, while deposits and loans were \$18.2 billion and \$15.5 billion respectively.

APPENDIX 2

FOREIGN BANKS IN CANADA (SCHEDULE B)

FIRST TRIMESTER, 1985

APPENDIX 2FOREIGN BANKS IN CANADA (SCHEDULE B)FIRST TRIMESTER, 1985

	<u>ASSETS</u>	<u>LOANS</u>	<u>DEPOSITS</u>
	(in millions of dollars)		
<u>Represented in Quebec</u>			
Citibank Canada (USA)	3 304,9	2 366,6	2 493,2
Banque Chemical du Canada (USA)	1 518,0	924,2	1 286,2
Banque Barclays du Canada (G.B.)	1 360,4	771,4	868,1
Banque d'Amérique du Canada (USA)	1 016,2	719,2	802,8
Banque Nationale de Paris (Fr.)	1 052,6	507,7	858,0
Crédit Lyonnais Canada (Fr.)	950,6	481,7	632,6
Banque Nationale Westminster (G.B.)	902,8	606,4	746,9
Société Générale (Canada) (Fr.)	688,9	368,2	507,0
Société de Banque Suisse (Su.)	665,4	375,2	617,6
Chase Manhattan du Canada (USA)	546,9	351,3	395,2
Manufacturers Hanover du Canada (USA)	550,4	474,2	489,1
Crédit Suisse (Canada) (Su.)	676,6	545,0	585,4
Banque Hongkong du Canada (H.K.)	408,8	224,6	341,6
Banque ABN du Canada (P.B.)	270,7	164,9	202,6
Banque de Crédit et de Commerce (Lux.)	302,8	81,3	264,8
Banque Standard Chartered (G.B.)	311,3	167,5	286,6
Crédit Commercial de France (Fr.)	351,2	169,9	267,3
Banque Paribas du Canada (Fr.)	228,6	139,7	203,1
Banque Commerciale Italienne (I.)	180,0	80,2	141,6
Banque Nazionale Del Lavoro (I.)	245,5	127,9	222,8
Banque Leumi Le-Israël (Canada) (Is.)	151,9	106,8	138,3
Banque de Boston du Canada (USA)	160,9	128,2	142,4
Banque Nationale de Grèce (G.)	94,0	58,8	80,3
République Nationale de New York (USA)	127,4	11,7	107,3
Banco Central du Canada (E.)	55,9	23,2	42,4
<u>Elsewhere in Canada</u>			
Morgan Bank of Canada (USA)	847,1	563,9	651,3
Continental Illinois Bank (USA)	364,3	288,5	320,4
The Bank of Tokyo Canada (J.)	552,0	506,4	479,9
Midland Bank Canada (G.B.)	546,5	369,7	399,8
The Industrial Bank of Japan (J.)	406,5	226,9	376,8
Lloyds Bank International (G.B.)	411,6	316,4	322,1
BT Bank of Canada (USA)	377,1	70,3	302,6
First National Bank Chicago (USA)	325,3	259,7	283,1
Fuji Bank Canada (J.)	387,1	331,1	233,0
Dresdner Bank Canada (All.)	330,1	194,3	291,7
National Bank of Detroit (USA)	342,8	97,1	318,3

APPENDIX 2FOREIGN BANKS IN CANADA (SCHEDULE B)FIRST TRIMESTER, 1985

(cont')

	<u>ASSETS</u>	<u>LOANS</u>	<u>DEPOSITS</u>
	(in millions of dollars)		
Union Bank of Switzerland (Su.)	360,3	73,5	327,2
Dai-Ichi Kangyo Bank (Can.) (J.)	269,3	200,0	233,3
The Mutsui Bank of Canada (J.)	311,4	192,6	282,3
Mitsubishi Bank of Canada (J.)	306,3	197,7	282,2
Irving Bank Canada (USA)	307,3	135,6	285,1
Deutsche Bank (Canada) (All.)	328,1	209,3	284,7
Mellon Bank Canada (USA)	220,0	95,8	197,2
Security Pacific Bank (USA)	185,1	145,4	165,6
Sanwa Bank Canada (J.)	260,7	128,4	215,4
Bank Hapoalim (Canada) (Is.)	162,1	103,7	143,2
Israel Discount Bank (Is.)	141,0	51,4	126,5
Brindlays Bank of Canada (G.B.)	105,7	74,1	84,5
Korea Exchange Bank of Canada (C.)	113,0	92,2	98,1
Comerica Bank (Detroit Bank) (USA)	168,1	97,8	151,3
First Interstate Bank (USA)	167,6	112,6	151,1
Wells Fargo Bank of Canada (USA)	83,7	69,4	62,7
Hanil Bank Canada (C.)	87,8	79,2	81,5
Inter. Commercial Bank Cathay (T.)	56,3	9,2	42,3
State Bank of India (Canada) (In.)	73,1	18,6	65,7
Seattle First Bank Canada (USA)	-	-	-
Overseas Bank (Canada) (H.K.)	36,3	22,9	27,1
Overseas Union Bank Singapore (Si.)	17,1	14,6	11,7
TOTAL	24 739,4	15 324,6	20 021,0

USA : United States
 G.B.: Great Britain
 J. : Japan
 Fr. : France
 All.: Germany
 Su. : Switzerland

E. : Spain
 G. : Greece
 H.K.: Hong Kong
 In. : India
 Is. : Israël
 T. : Taiwan

I. : Italy
 C. : South Korea
 Lux.: Luxemburg
 P.B.: Low Countries
 Si. : Singapor

Source: Canadian Bankers Association.

APPENDIX 3
LIST OF INSURANCE COMPANIES

APPENDIX 3LIST OF INSURANCE COMPANIES

A) QUEBEC COMPANIES

AEterna-Vie, Compagnie d'Assurance
Alliance Compagnie mutuelle d'Assurance-Vie
Les Coopérants, société mutuelle d'assurance-vie
Assurance-vie Desjardins
L'Industrielle Compagnie d'Assurance sur la Vie
La Laurentienne mutuelle d'Assurance
Compagnie d'Assurance-Vie de Montréal
The Mutual Life & Citizens' Assurance Company Limited
Mutuelle des Fonctionnaires du Québec
La Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie du Québec
La Nationale Compagnie de Réassurance du Canada
La Compagnie d'Assurances Provinces-Unies
La Prudentielle Compagnie d'Assurance Limitée
St-Laurent, Compagnie de Réassurance
Compagnie d'Assurance sur la vie La Sauvegarde
La Solidarité, Compagnie d'assurance sur la vie
Compagnie d'assurance Standard Life
La Survivance, compagnie mutuelle d'assurance-vie
L'Union Canadienne, Compagnie d'Assurances
L'Union-Vie, Compagnie Mutuelle d'Assurance

B) OTHER CANADIAN COMPANIES

L'Abbaye Compagnie d'Assurance-Vie du Canada
L'Acadie Compagnie d'assurance-Vie
Aetna Canada
Aetna Life Insurance Company
La Compagnie d'assurance-vie d'Amérique Alexander Hamilton
Allstate du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'Assurance American Life
Assomption Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie
La Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie Atlantique
Bankers Life Company
Business Men's Assurance Company of America
La Société d'Assurance des Caisses Populaires Acadiennes
La Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie
La Compagnie d'Assurance-vie Canadienne-Générale
Compagnie Canadienne de Réassurance
Chrysler Compagnie d'Assurance-Vie du Canada
La Citadelle Assurances
COLONIA Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'assurance Combined d'Amérique
La Compagnie d'Assurance-Vie Union Commerciale du Canada
La Confédération Compagnie d'Assurance-Vie

Connecticut General Life Insurance Company
Constellation Compagnie d'Assurance
La Compagnie d'Assurance Continental du Canada
The Co-Operators
Crown, compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'assurance-vie CUMIS
La Dominion, compagnie d'assurance sur la vie
La Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie
L'Economie Compagnie d'assurance sur la vie
L'Empire, Compagnie d'Assurance-Vie
L'Equitable, Compagnie d'Assurance-Vie du Canada
The Equitable Life Assurance Society of the United States
La Compagnie d'Assurance-Vie Federated
Fidelity Life Assurance Company
Financial Life Assurance Company of Canada
General American Life Insurance Company
La Société Générale de Réassurance Sur La Vie
La Gerling Globale, Compagnie d'Assurance-Vie
La Compagnie d'Assurance-Vie Glacier National
Globe Life Insurance Company
La Great-West, compagnie d'assurance-vie
La Halifax, compagnie d'assurance-vie
Hartford Life Insurance Company
L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie
INA du Canada compagnie d'assurance sur la vie
John Hancock Mutual Life Insurance Company
La Compagnie d'Assurance-Vie Laurier
the Lincoln National Life Insurance Company
London Life, Compagnie d'Assurance-Vie
La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
La Maritime Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'assurance-vie du Massachusetts General
La Compagnie de Réassurance Mercantile et Générale Limitée
La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'assurance de Minnesota Mutual
MONY du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
La Munich Compagnie de Réassurance
La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie
The Mutual Life Insurance Company of New York
La Mutuelle d'Omaha Compagnie d'assurance
Mutuelle Générale Française Vie
National Fidelity Life Insurance Company
La Nationale du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
New England Mutual Life Insurance Company
Compagnie d'assurances New York Life du Canada
La Nord américaine, compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'Assurance North West Life du Canada
La Northern du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
La Société d'Assurance-Vie Norwich Union
Pacific Mutual Life Insurance Company
Paramount Life Insurance Company
Paul Revere, Compagnie d'Assurance-Vie

La Compagnie d'Assurance de la Pennsylvanie
Pioneer Life Assurance Company
Provident Life and Accident Insurance Company
La Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance
La Reliable Compagnie d'Assurance-Vie
La Royale Vie du Canada, Compagnie d'Assurance
The Sovereign Life Insurance Company
State Farm Life Insurance Company
Storebrand-Norden Reinsurance Company
Sun Life du Canada, Compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'Assurance Sun Alliance & London Limitée
Toronto Mutual Life Insurance Company
Compagnie d'Assurance-Vie Transamerica du Canada
Compagnie d'Assurance-Vie Transamerica Occidental
Travelers du Canada, Compagnie d'assurance-vie
The Travelers Insurance Company
L'Union Mutuelle Compagnie d'Assurance-Vie
Union du Canada assurance-vie
United American Insurance Company
Victory Compagnie de Réassurance Limitée
La Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie Wawanesa
La Westbury Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'Assurance-vie Western
Zurich du Canada Compagnie d'Assurance-Vie

NOTE: These are mostly companies selling life, accident and health insurance.

APPENDIX 4
TRUST COMPANIES

A) COMPANIES OPERATING UNDER QUEBEC CHARTERS

	Number of branches in Quebec	Assets	Mortgage and sales agreements loans	Deposits and certificates '000,000	Properties under administration
		\$ 223.5 3.3 %	\$ 148.9 3.8 %	\$ 198.9 3.3 %	\$ 169.3 0.5 %
Guardian Trust	1				
Imperial Trust	1	46.1 0.7	- -	- -	10.3 -
Montreal Trust	3	589.0 8.7	207.8 5.3	537.7 8.9	6,154.1 19.2
Compagnie Sherbrooke Trust	3	138.8 2.0	67.5 1.7	126.8 2.1	141.9 0.4
Canadian Trust	-	1.6 -	- -	- -	- -
Royal Trust	24	1,942.5 28.6	1,045.6 26.8	1,698.9 28.3	11,042.3 34.4
Fiduciaires de l'Alcan Limitée	-	1.5 -	- -	- -	4.6 -
Fiduciaires de la Cité et du District de Montréal Ltée	3	322.3 4.7	191.8 4.9	292.6 4.9	146.8 0.5
Fiducie Canadienne Italienne	4	48.0 0.7	21.6 0.6	42.7 0.7	- -
General Trust	1	17.8 0.3	6.4 0.2	5.0 0.1	- -
Fiducie Populaire	-	22.4 0.3	17.6 0.5	10.0 0.2	- -
Fiducie Prêt et Revenu	5	311.4 4.6	173.1 4.4	286.7 4.8	2,073.6 6.5
Fiducie du Québec	6	830.8 12.2	575.3 14.7	747.2 12.4	6,905.9 21.5
Bankers' Trust	-	1.1 -	0.091 -	- -	74.9 0.2
Société de Fiducie du Crédit Foncier	2	849.3 12.5	629.9 16.2	749.8 12.5	18.9 0.1
Société de Fiducie Lombard Odier	-	1.1 -	- -	- -	17.2 0.1
Société Nationale de Fiducie	1	102.1 1.5	16.2 0.4	90.6 1.5	1,124.7 3.5
Canada General Trust	9	1,353.3 19.9	798.4 20.5	1,220.6 20.3	4,220.3 13.1
TOTAL	63	\$6,802.6 100.0%	\$3,900.1 100.0%	\$6,007.5 100.0%	\$32,104.8 100.0%

Source: "L'activité des compagnies de fidéicommiss au Québec 1983" (Activity of Trust companies in Quebec 1983)
Quebec Bureau of Statistics

B) COMPANIES CHARTERED UNDER ANOTHER PROVINCE OR THE FEDERAL GOVERNMENT

	ASSETS		MORTGAGE LOANS & AGREEMENTS		DEPOSITS AND CERTIFICATES	
	\$ 000,000	%	\$000,000	%	\$000,000	%
Continental Trust	168.6	0.6	136.2	0.8	134.5	0.6
Investors Group Trust Ltd	271.7	1.0	217.1	1.3	207.6	0.9
Compagnie de Fiducie Marcil	1.2	-	-	-	-	-
Morguard Trust	106.6	0.4	82.6	0.5	74.9	0.3
Victoria and Grey Trust	4,195.4	15.5	3,061.6	19.2	3,646.7	15.7
Canada Permanent Trust	4,075.8	15.4	2,639.9	16.5	3,563.6	15.4
Central Trust	2,335.4	8.8	1,549.0	9.7	2,142.7	9.2
Eaton Baie Trust	730.9	2.7	620.3	3.9	635.8	2.7
National Trust Ltd	3,294.3	12.4	1,595.6	10.0	3,057.8	13.2
Guaranty Trust	2,786.7	10.5	1,345.1	8.4	2,496.7	10.8
Montreal Trust	1,427.5	5.4	882.1	5.2	1,328.0	5.7
Standard Trust	794.5	3.0	366.9	2.3	680.6	2.9
Financial Trust	364.7	1.4	156.8	1.0	313.1	1.3
First City Trust	2,012.1	7.6	1,058.0	6.6	1,713.3	7.4
Morgan Trust	263.9	1.0	215.6	1.4	228.8	1.0
Canada Trust	2,909.6	11.0	1,616.9	10.1	2,495.3	10.8
Société de Fiducie Fidélité	693.8	2.6	446.4	2.8	403.9	1.7
Société de Fiducie Intérieure	19.5	0.1	8.9	0.1	15.3	0.1
Société de Fiducie Internationale	77.2	0.3	27.4	0.2	60.1	0.3
TOTAL	26,529.4	100.0	15,969.4	100.0	23,198.8	100.0

APPENDIX 5
INVESTMENT DEALERS

APPENDIX 5
INVESTMENT DEALERS

Alfred Buntins & Cie Limitée
Bell Gouinlock Limitée
Brault, Guy, O'Brien Inc.
Burns Fry Limitée
Calvin Bullock Ltée
Gasgrain & Compagnie Limitée
Corporation Gordon Capital
Davidson Partners Limited
De Leeuw & Associés, Courtier en valeurs mobilières Inc.
Dean Witter Reynolds (Canada) Inc.
Dominick Corporation of Canada Limited
Dominion Securities Pitfield Limitée
F.H. Deacon, Hodgson Inc.
First Canada Securities Corporation
Geoffrion, Leclerc Inc.
John Graham & Company Limited
Jones Heward & Compagnie Ltée
Lafferty, Harwood & Associés Ltée
Loewen, Ondaatje, McCutcheon & Compagnie Limitée
Lévesque, Beaubien Inc.
MacDougall, MacDougall & MacTier Inc.
Maison Placements Canada Inc.
McLeod Young Weir Limitée
McNeil Mantha Inc.
Nesbitt Thomson Bonsard Inc.
Nesbitt Thomson Bonsard Ltée
Osler, Wills, Bickle Limited
Placements Lehndorff Canadien Ltée
Richardson Greenshields du Canada Limitée
Société de Courtage Bache Inc.
Société de Recherches en Valeurs Mobilières du Canada Ltée
Société de Valeurs First Marathon Limitée
Tassé & Associés Limitée
Transatlantic Securities Company
W.D. Latimer Co. Limited
Walwyn Stodsell Cochran Murray Limitée
Wood Gundy Inc.
Yamaichi International (Canada) Limitée

NOTE: These are all fully certified brokers, that is, who are members of the Montreal Stock Exchange and have access to the floor. There are also many other brokers specializing in other forms of investments.

APPENDIX "FNCE-77"



CFIB RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S DISCUSSION
PAPER ON THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS

PRESENTED TO
THE HON. BARBARA MCDOUGALL
MINISTER OF STATE (FINANCE)

AUGUST 28, 1985

THE REGULATION OF
CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:
PROPOSALS FOR DISCUSSION

CFIB Response to the Government's
Discussion Paper on the Regulation
of Financial Institutions

Presented to
The Hon. Barbara McDougall
Minister of State (Finance)

By
The Canadian Federation of Independent Business

August 28, 1985

A. Introduction

The Canadian Federation of Independent Business represents the interests of some 73,000 small and medium-sized independent businesses representing all sectors of the economy and situated in virtually every community across Canada. CFIB exists to promote and protect a system of free competitive enterprise, to strengthen the entrepreneurial culture in Canada, and to give independent business a greater voice in determining laws that govern business and the nation. Specifically, CFIB informs its members on political, economic and social issues, and determines the position of small and medium-sized business on those issues by the majority vote of its members.

Wherever financial services are to be found, throughout the country, CFIB members will be found to be actual or potential users of those services. Finance, in all its forms, is the major requirement of the small, independent business, and it is appropriate to point out at the outset of the CFIB response to the Federal Government's Green Paper, "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals For Discussion," that both our members, and the many communities which rely for their economic and social well-being on the existence of a healthy independent business sector, have a vital and mutual interest in the existence of a sound financial system.

B. Overview

The Green Paper stresses the government's commitment to a number of important principles which it believes will better serve the public interest in the regulation of financial institutions in Canada. In general terms, CFIB applauds the broad principles underlying the Green Paper's approach to the regulation of the changing financial structure in Canada. Nevertheless, there exists a myriad of questions and comments raised by the small business sector which CFIB believes must be answered before the government proceeds with the next step in this vital area.

The recipients of all financial services, including small businesses, require, from the financial system as a whole, stability, grounds for confidence and predictability of performance. Obviously, the overall soundness of both the total economy and the individual firm are essential for success at both the macro and micro levels.

For a period of some years, CFIB has been advocating the need for greater competition in financial/banking services, particularly with respect to commercial lending. In a major submission to the federal government in February 1985 responding to the governments' consultation paper on small business, the CFIB pointed out that in the area of debt financing, small and independent businesses require that the federal government provide continuous forms of new competition to the major chartered banks, so that they are required to upgrade the level of financial services and funding they provide to small business.

Over the years, CFIB has also constantly highlighted the traditional problem of undercapitalization--too much debt and too little equity. This major area, as was noted in the CFIB submission to the Macdonald Commission, constrains both market development and modernization and makes the small firm, especially the young firm, peculiarly vulnerable to fluctuations in markets and in the cost of money. CFIB recommendations to governments on tax and equity measures over the years, therefore, have been carefully designed to help relieve the many financial pressures related to undercapitalization.

Without question, the owner of the average small and medium-sized firm accesses a broad range of financial services in the operation of his or her firm, including business planning, operating and term capital, mortgages, insurance, investment and accounting advice, and estate planning. To the busy owner of a small firm, the concept of

one stop shopping--giving easier access to these vital and complex financial services--is appealing in theory. However, small business operators harbour serious doubts about the translation of this apparently attractive concept into actual practice. Whilst the traditional barriers between the different financial services are disappearing, and forcing a rethinking of the rules that govern financial services, members are fearful of the implications of any changes in the structure of the economy which would result in greater concentrations or centralization of economic power. Independent business opposes concentrations of power-economic or otherwise. They are wary of big government, big labour and big business. It is therefore understandable that they would be fearful of any legislation that would permit an extension of the already considerable economic clout of financial institutions.

CFIB members are deeply concerned about the implications of the unremitting trend implied in the Green Paper toward greater concentrations of economic power, including the centralization of services. Clearly, there are large stakes to be gained by the stakeholders (big business). The advantages to small and medium-sized businesses, are less apparent.

C. What are the Financial Needs of Small Business?

It is now generally recognized by governments, policy makers, academics, researchers and businessmen alike that the small business sector has been almost entirely responsible for net employment growth in recent years. In a variety of ways, this sector makes a vital economic and social contribution to communities across the country, from sophisticated and large developed centres to remote, rural townships.

As discussed earlier, first and foremost, the recipients of all financial require, from the financial system as a whole, stability, grounds for confidence and predictability of performance.

a) Equity and Debt

Small businesses have other special financial needs. For this vital sector to make its maximum possible economic and social contribution to Canada, the sector as a whole requires clear access to commercial credit at a reasonable cost and with reasonable terms and conditions. It also needs to be confident of the stability and continuity of both financial institutions and their local branches, and to be assured of the knowledge, competence and high professional skills of the local staff. In this context it is interesting to note the growing importance of local credit unions and caisses populaires and their strong appeal to the independent business sector.

Over the years, CFIB has built up a detailed and unique picture of the financial needs, arrangements and concerns of small business by means of frequent surveys of members.

CFIB research has revealed that small firms often face poor commercial lending terms because of chronic undercapitalization. In our submission to the Macdonald Royal Commission, we described the nature of the problem:

... The traditional problem of undercapitalization constrains both market development and modernization and makes the small firm, especially the young firm, peculiarly vulnerable to fluctuations in markets and in the cost of money...

... Undercapitalization--too much debt, too little equity--affects most of the constituency and the problem varies with the stages of growth or age of the firm more than with its

size. Ninety percent of initial capitalization for new business comes from personal sources: savings and "soft" loans from family and friends. Very often those savings are sufficient to start a business but prove insufficient to continue it. This leads to traditional bank lending, which, in ninety percent of cases, is secured by personal assets as opposed to business assets.

Too often this early debt burden proves insupportable; commercial risk has not been sufficiently weighed by the lender since he uses a "formula" based on personal asset coverage instead of an assessment based upon commercial viability. This bank lending is supplemented by trade credit--suppliers are prepared to accept higher credit risk in order to move their own merchandise--which often turns out to resemble equity or quasi-equity since the rate of recovery in insolvency is close to zero. Essentially then, banks and suppliers supply quasi-equity to an undercapitalized sector. When things go sour, as they inevitably do in the early years of a business, there is no financial latitude--no room to manoeuvre. Equity finances risk and early losses; a young business does not have enough of it.

If the firm manages to survive the early years, growth creates its own demands for additional working capital--for marketing, for R & D, for inventories, for exports, which, too often, is supplied by debt. The penalty for too rapid growth and its concomitant demand for working capital, is often insolvency or acquisition by a larger company. Third stage growth is accompanied by further demands for capital from public shareholders which, until very recently, has been inhibited by the high cost of going public. At all early stages, financing is inhibited by profit-insensitive taxation which, in spite of losses, must be paid out of the

firm's capital. These forms of taxation impair the retained earnings used to finance growth.

The undercapitalization problem must be addressed by a multiplicity of mechanisms....1/

In that submission, and in budget submissions to federal and provincial governments, we recommended a number of non-institutional measures which might be implemented to relieve the equity problem and in so doing alleviate the pressures which quasi-equity lending by the banks causes for small enterprises.

Welcome measures introduced in the recent federal budget and in several provincial budgets should go part of the way to injecting more much-needed equity into small business. At present, however, it is unclear how the measures will operate in practice and whether small business will benefit equally in all regions of the country. What is clear, is that a better equity balance would lead to better terms for small business in their commercial borrowing arrangements with financial institutions. The CFIB would welcome regulatory changes in financial services which would lead to greater access to sources of equity for small firms.

It is important to note that CFIB members overwhelmingly turn to the banks when making their financial arrangements. Over the years, banks have served small business reasonably well. Although some small businesses have real problems with their banks, the services offered and in their banking relationships, the majority are satisfied with the performance of the banks. This is not to say that that performance cannot be improved upon. It is because of the primary importance of the banks as suppliers of financial services and credit that the CFIB has devoted much time and study to understanding the relationship between the banks and small business.

1/ Canadian Federation of Independent Business. A full-employment future: Submission to the Royal Commission on the economic union and development prospects for Canada. (Toronto, CFIB, 1983) p. 17-18.

It must be admitted that CFIB faces a dilemma in commenting on the specific exclusion of the banks from the provisions of the Green Paper. On the one hand, if the banks are not included, it is possible that many small communities and the firms and consumers therein may not benefit from an extension of financial services, as conceived in the Green Paper. And in addition, consumers in such communities may face higher costs for banking services as competitors grab market share from the banks. Conversely, if the banks are permitted to extend the services offered to customers, it is conceivable that in time existing local businesses and, hence, local employment, could well suffer. This is clearly a fundamental policy issue for CFIB which we plan to monitor.

For the past ten years, CFIB members have clearly indicated concern over the prospect of banks entering non-traditional areas of business - perhaps a reflection of concerns about concentrations of economic power.

In February, 1976, members were asked whether they were for or against the chartered banks offering data processing services to customers: nearly half (48%) were opposed to the suggestion with 39% being in favour, and the remaining 13% being undecided. Since then, members' concern over extended powers in the hands of a small number of large banks has increased. In April 1980, 67% of members were opposed to the banks entering the leasing business (26% voted in favour, 7% undecided), while in July 1984 an even higher proportion, 69%, voted against allowing banks and other financial institutions to enter the insurance business (21% in favour, and the remaining 10% undecided). Details of these votes are given in Appendix I.

CFIB research surveys have monitored the banks' performance in such areas as members' general satisfaction with their bank, problems of availability and cost of loans, mobility of branch managers and

senior branch officers, training and competence of bank staff, changes in lending policy, competition for the banks from other financial institutions, and the overall level of service provided for the small business customer.

It should be noted that CFIB members in Quebec expressed particular satisfaction with the service provided to small business by credit unions. Competition contributes to improved performance.

A CFIB study carried out in 1982, entitled Banking and Small Business, examined banking practices in Canada, the U.S., Germany and Japan. The purpose of the study was to relate the training, staffing and advisory service practices of the Canadian chartered banks to those of their international counterparts. Many of the findings of that study were based on conditions, structures and policies existent prior to the recession. The findings and recommendations are still important and applicable. Briefly, the study in 1982 found that, compared to his counterpart in other industrialized nations studied, the small businessman in Canada generally faced a banker who had: less formal training in commercial credit; less on-the-job exposure to the examination of financial statements and the practicalities of small business financing requirements; and less continuity or familiarity with the customer in question.

The study recommended an upgrading in training practices within Canadian banks. It suggested that the upgrading would come about through: more understanding of the need; better understanding of the total profitability of the banks' relationship with small business; and competition.

The study recommended that:

Banks must...[reassess] their philosophy

regarding both the training and deployment of officers who will be given responsibility for services to independent business. There is a clear need both for improving the depth of training provided to officers who serve the small business clientele and increasing the number of staff hours allocated to this group in every branch. 2/

Specific recommendations as to how these objectives could be achieved were offered, together with the suggestion that the chartered banks should remain committed to the provision of: one-on-one advisory services to small business customers; and booklets and other printed material designed to aid small business in planning, financial management and problem solving in various areas.

Since 1982, further CFIB surveys have covered such major areas as variations in interest rates charged to small business, details of members' operating and term loans, the mobility of senior bank personnel, and the nature and scope of bank-related problems faced by small business in Western Canada. In fairness to the banks, efforts have been made to improve matters, however the question does arise that of there has been some dissatisfaction with services offered by the banks which specialize in this area, are the levels of services and competence of staff likely to be better in FHC vehicles? Similarly, would banks be as likely to provide professionally competent services in the field of insurance at the levels presently delivered by independent agents?

Whilst banks constitute the major source of financing for small business, other sources include credit unions, trust companies and

2/ Don R. Allen and Associates Consultants Ltd. Banking and Small Business: a comparative study of Canada and other industrialized countries. (Toronto, CFIB, 1982) p. 135.

foreign banks. CFIB members believe that further competition for the banks from such sources, in the area of bank services, would prove beneficial to the small business sector. Equity constitutes one side of the equation. Hopefully, the banks will gradually ease the problems of small business with regard to access and terms on debt as the equity balance improves, but further competition in bank services is also important on the commercial lending side. For example, in 1984, CFIB members were asked whether or not they believed trust companies should be allowed to expand their business-lending portfolios. An overwhelming 81% were in favour, with 10% opposed and the remaining 9% being undecided. (See Appendix II)

b) Other Financial Services

Banks are, of course, the primary source of commercial loans and are unlikely to be displaced to any great degree. And whilst equity and debt financing are of major importance to the sector, other financial services are also vital. Such services include insurance, pensions, trust services and investment, accounting and management counselling services. In particular, there is a clear need for these individual financial sectors to provide affordable packages tailored to the specific needs of the small firm.

Generally speaking, these financial services are currently provided through the independent sector for the independent sector. The small businessman relies on the independent insurance broker for his pension and insurance arrangements, on the independent investment dealer for investment advice, on the independent lawyer and accountant for professional advice and on the independent management consultant for help with his business planning.

The needs of the independent businessmen for these special services are similar to those for his commercial borrowing requirements. He

looks for accessibility, reasonable rates and terms, and for competent professional advice. To what extent would the proposed new system ensure that the independent businessman's requirements for these services will be satisfied on this score and in full?

D. The Green Paper's Proposals

The Green Paper stresses the government's commitment to a number of important principles which it believes will better serve the public interest in the regulation of financial institutions in Canada. In line with these principles the Green Paper proposes a greater degree of flexibility in institutional arrangements and suggests that one way of doing this would be to allow the combination of bank and non-bank institutions under the umbrella of a financial holding company. The Green Paper suggests that these new arrangements would enhance competition among financial institutions and result in improved services for users and the greater efficiency of financial markets.

To summarize this complex proposal, the Green Paper proposes a major restructuring of the federal rules governing financial institutions, allowing non-bank institutions such as trust companies and insurance companies to enter the banking business by setting up a new type of bank, to be known as a Schedule C bank, as well as providing other services through other companies, all brought together under the umbrella of a financial holding company, which would not be governed by the widely-held ownership rule which applies to the chartered banks.

E. To What Extent Will the New Structure Meet the Needs of Small Business?

In particular, the Green Paper specifically predicts that small and medium-sized businesses would have broader access to funds when

borrowing, which would in turn improve the prospects for economic growth and renewal.

As discussed above, access to funds at a reasonable cost and on reasonable terms is a major concern of CFIB members. In the CFIB response to the Government's Consultation Paper on Small Business, submitted to the Hon. André Bissonnette, February 25, 1985 we recommended that the federal government provide continuous forms of new competition to the major chartered banks, so that they are required to upgrade the level of financial services and funding they provide to small business. As indicated above, CFIB members are of the opinion that some extension of trust companies' commercial lending power would be beneficial to the sector by, firstly, directing new business lending to the sector, and, secondly, by pressuring the banks to be competitive with trust companies in their business lending.

It is not clear that the flexibility proposed by the Government in the Green Paper would in fact achieve these objectives. Indeed, the proposals contained in the Green Paper raise a number of concerns for small business.

CFIB research suggests that the establishment of Schedule C banks would not necessarily lead to greater access to commercial loans for the majority of small business, since the indications are that such institutions would be likely to concentrate on large to medium-sized loans and would tend to be located in and concentrate on firms in the major urban areas. Indeed, the experience with Schedule B banks is illustrative in that they have been located only in a few, major cities. Such additional competition at the upper end of the market, which is already well served, would seem unlikely to have little more than minor indirect trickle-down effect to the small business end of the market.

With regard to the geographical spread of the extended services which would be offered by the non-bank financial institutions, it is not clear that a sound network of sophisticated financial services directed toward the small business customer would be established across the country, under the new system, in outlying communities such as Baie Comeau, Quebec, or Caraquet, N.B., until after 1990--if then. Whilst it is possible that some non-banking financial institutions may use existing employees and affiliated professionals to provide such services, CFIB members have real concerns over the maintenance of existing levels of professional competence in the delivery of these services. This particular concern has also been well presented by the Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Associations in their recent submission on the Green Paper.

A further concern centres on the vital area of confidentiality of customer information. Members value the privacy of their financial affairs, and are understandably uneasy at the prospect of the entire range of their financial records being in the files of a single institution.

Turning to the vital area of equity financing, the Green Paper indicated that the government is considering the simplification of investment rules for insurance, trust and mortgage loan companies and pension funds by shifting the nature of the rules from the current, mainly "qualitative" approach. ... to a "quantitative" or "portfolio" approach.

Elsewhere, the Green Paper stated that a portfolio approach would address the solvency concern by requiring an appropriate amount of diversification of assets. At the same time, it would broaden the range of individual investments that financial institutions could make. Not only would this give the institutions greater flexibility in establishing a suitable relationship between their asset and liability structures, but it would enhance the ability of non-financial corporations to issue new securities. The Green Paper

noted that this could be of particular help to small and medium-sized businesses entering the market for equity capital for the first time, or seeking to restructure their balance sheets by issuing additional equity.

Initial study suggests that specific details regarding such investments in small and medium-sized business appear not to have been given in the Technical Supplement to the Green Paper. CFIB would welcome the opportunity to explore this crucial matter further within the context of the need for equity financing of SME in a stable financial structure.

F. Questions/Concerns to be Answered Before Proceeding

At the general level we are concerned that the Green Paper does not fully meet the need of our members for confidence in the financial system, principally as a result of the treatment of deposit insurance and the broad area of corporate control.

The stability of the Canadian financial structure and the solvency of its financial institutions in general depends in no small measure on a strong system of deposit insurance. The current system lends itself to instability since depositors, to the limit of \$60,000 with one financial institution, are covered by insurance under the Canada Deposit Insurance Corporation which insures all federally regulated financial institutions and most provincial ones. This encourages depositors to shop around for the highest rate of return on their investment without necessarily studying the potential soundness of the financial institution concerned.

The subject of deposit insurance is thus central to the need of the recipients of financial services to be able to repose complete confidence in the financial system. The Green Paper does not deal in detail with the control of the liabilities of financial institutions

and, specifically, it does not deal fully with deposit insurance, since this is the subject of the Wyman Report.

However, this is a matter of grave concern since the bulk of Canadian financial institutions are insured through the Canada Deposit Insurance Corporation, with the effects of the failure of one financial institution being felt by all other financial institutions which are members of the CDIC with attendant costs inevitably passed on to the customer. The extension of the limit on deposits insured by CDIC from \$20,000 to \$60,000 is considered by many experts to have been instrumental in encouraging some depositors to invest without due care, with an eventual impact on all consumers.

With regard to the broad area of corporate control, the Green Paper proposes to increase the extent of regulations on closely-held financial institutions. CFIB is concerned that some experts in the field have queried the effectiveness of retaining the concept of closely-held institutions and of "policing" these via the regulatory route which is proposed in the Green Paper. The recent spate of financial failures in this area adds to this concern, particularly in view of the potential for self-dealing, and also the possibility of conflict of interest dealings. As previously discussed, CFIB is wary of any measures which would tend to increase potential concentrations of power and is worried that the measures contained in the Green Paper would seem to create that possibility.

Further concerns centre on the vital area of competition. Indeed, the indications are that the proposals contained in the Green Paper could well reduce rather than promote competition in the longer term. In this context, members are uneasy about the networking arrangements outlined in the Green Paper.

In addition, there are deep concerns that the one stop shopping concept may give some scope for coercion (direct or implied) leading

to the possibility of tied selling practices. This is well illustrated by a recent survey carried out in the United States, which revealed that the majority of consumers there feel some pressure to purchase insurance from banks in order to receive loans. According to the Council on Financial Competition's Bank Reading Review, "approximately 55% of consumers surveyed agreed to some extent with the premise that if their bank sells auto insurance, they must purchase insurance there in order to get auto loan. Fifty-eight percent agreed that if bank offers homeowners insurance, they must purchase it to get mortgage loan. Approximately equal numbers of respondents agreed that if insurance companies owned banks, they would be obligated to finance cars and homes there in order to get insurance. Forty-four percent of persons surveyed stated that they were very or somewhat likely to purchase bank-distributed insurance to enhance relationship with bank". 3/ Such tied selling amounts to an unfair competitive advantage over other smaller independent suppliers of these financial services and should not be permitted.

The one stop shopping concept also raises concerns over likely effects on existing companies and employment-especially in the non urban areas. Banks are already cutting back on employment. Where the one stop shopping concept is introduced into a local community it will undoubtedly pose a real threat to the very existence of present firms and employment in the areas of law, accounting, insurance and business and investment advice.

The uncertainties raised by the Green Paper for the small business community are both real and worrying. Some small, independent agents and brokers currently providing specialist financial services even question whether they will be forced out of business if the proposals contained in the document are put into operation. Meanwhile, it is unclear whether small business will significantly benefit from the measures. There are no assurances that any efficiencies, benefits or

3/ The Council on Financial Competition: Banking Reading Review Vol. II Number 203, May/June 1985.

cost advantages will reach small town Canada or be passed down to the small business consumer. It is not clear whether "in-house" services will cost less than those available in the existing diverse marketplace. It would seem at first glance that there is not much evidence that the small business community is likely to receive much direct benefit from the proposals put forward in the Green Paper. The questions are many and various.

G. To Whose Benefit?

The inevitable questions must now be raised. Has the demand for change come from the industry or from the consumer? Would the proposed changes result in real convenience for consumers? If so, at what cost? The CFIB believes that the proposals may well be very beneficial to small, independent firms. They also could constitute a threat to the continued survival of many small firms and, hence, to both employment in local communities and to the total tax base. Potential benefits to certain large financial institutions would seem to be both obvious and substantial. On the other hand, benefits to small business would seem in theory to be substantial, but, in practice, to be elusive: small business is apparently required to adopt a "wait and see" approach. CFIB therefore plans to survey on an ongoing basis what tangible effects, both positive and negative, the proposals contained in the Green Paper are likely to have on small business.

The Green Paper serves as a useful vehicle for the discussion of the best ways in which Canada can continue to change and adapt its financial institutions to the changing economic circumstances with which we are faced.

It is evident that the major concerns of the small, independent business community are not fully addressed by the Green Paper. Indeed, there has been no real discussion of how the various proposals could in fact help the small firm. The concerns of this vital sector should therefore be addressed separately. CFIB proposes to carry out further study in this regard and would encourage the government and its officials to do likewise in order to ensure the creation of a new structure or system which meets and is relevant to the needs and concerns of Canada's vital independent business community.

In conclusion, the CFIB welcomes the Green Paper and the opportunity it affords to openly discuss methods of providing more and better financial services to all Canadians, and from our perspective the independent business sector.

APPENDIX I

MANDATE 109, 1984

ARE YOU FOR OR AGAINST ALLOWING BANKS AND/OR OTHER FINANCIAL INSTITUTIONS TO ENTER THE INSURANCE BUSINESS?

THE BOUNDARIES BETWEEN THE BANKS, TRUST COMPANIES, INVESTMENT DEALERS AND INSURANCE COMPANIES ARE BECOMING BLURRED, AS EACH MAKES ATTEMPTS TO DIVERSIFY. A RECENT EXAMPLE IS THE ENTRY OF THE TORONTO-DOMINION BANK INTO DISCOUNT STOCK BROKERAGE, WHILE THE BANKS WORRY ABOUT BROKERS ACCEPTING DEPOSIT FUNDS.

A 14-MEMBER FEDERAL PANEL IS CURRENTLY STUDYING, BEHIND CLOSED DOORS, "THE EVOLUTION OF FINANCIAL INSTITUTIONS" AND ANY REQUIRED REGULATORY CHANGES. IT APPEARS THAT INSURANCE IS ONE OF THE MAIN FOCUSSES. QUEBEC IS MOVING TO INSTITUTE ONE-STOP FINANCIAL SHOPPING.

Arguments for allowing banks and/or other financial institutions to enter the insurance business: Customers would benefit from one-stop financial service centres. The Canadian banks, faced with competition from foreign banks, must move to expand their services. All institutions should be allowed to offer insurance services provided they all follow the same rules.

Arguments against allowing banks and/or other financial institutions to enter the insurance business: Financial institutions would be in a position to exert undue influence in directing the insurance business of their customers. Banks already dominate financial markets, and giving them permission to sell insurance would lead to further concentration of power.

FOR 21% AGAINST 69% UNDECIDED 10%

APRIL 1980

ARE YOU FOR OR AGAINST EXTENDING THE POWERS OF THE CHARTERED BANKS TO INCLUDE LEASING?

THE NEW BANK ACT, WHICH WILL GO BEFORE PARLIAMENT SOON, RECOMMENDS GIVING THE CHARTERED BANKS THE POWER TO ENTER DIRECTLY INTO THE BUSINESS OF LEASING REAL PROPERTY. UNDER THIS PROPOSED LEGISLATION, THE BANKS COULD PURCHASE CARS, COMPUTERS, ELECTRONIC APPLIANCES, ETC., AND LEASE THEM TO THE PUBLIC, AS WELL AS BUSINESSES.

Arguments for extending the powers of the chartered banks to include leasing: Banks entering into leasing would make the business more competitive. Service to business would improve as bank branches already exist in every region and community of the country. Banks should offer the broadest possible range of financial services. Banks in the U.S. already have authority to lease. Banks need the new source of revenue because of increased competition from foreign banks.

Arguments against extending the powers of the chartered banks to include leasing. Lease financing for business needs is available now on a highly competitive basis. There is a potential conflict of interest in that the banks could be competing directly with retailers (car dealers, etc.) who get their financing from banks. The volume discounts which banks would command when buying cars or other properties would give them a marketing advantage. Banks should improve lending capabilities rather than branching into other fields.

FOR 26% AGAINST 67% UNDECIDED 7%

FEBRUARY 1976

ARE YOU FOR OR AGAINST THE CHARTERED BANKS OFFERING DATA PROCESSING SERVICES TO CUSTOMERS?

THE BANK ACT IS CURRENTLY UNDER REVIEW WITH A NEW ACT TO BE ENACTED IN 1977.

THE CHARTERED BANKS CONSIDER THE OFFERING OF DATA SERVICES A NATURAL EXTENSION OF THE SERVICES THEY HAVE ALWAYS PROVIDED, SUCH AS PAYROLL AND ACCOUNT RECONCILIATIONS. THE DATA PROCESSING SERVICE ORGANIZATIONS CONSIDER COMPUTER-RELATED SERVICES TO BE A NON-BANKING FUNCTION.

THE MINISTER OF FINANCE, ON DEC. 30, 1974, REQUESTED THE BANKS NOT TO EXPAND THEIR AUTOMATED SERVICES UNTIL THE ISSUE IS RESOLVED.

RAPID TECHNOLOGICAL CHANGES WILL MAKE COMPUTER SERVICES AVAILABLE TO A VERY LARGE NUMBER OF SMALL FIRMS. THE ISSUE IS WHETHER THESE SERVICES WILL BE PRIMARILY AVAILABLE FROM THE BANKS OR FROM COMPUTER SERVICES COMPANIES.

Arguments for: Banks have traditionally offered many related services in response to customer demand. Computers enable the banks to better meet this continuing need. The data required for usual banking services could be used at little extra cost to provide additional information required by bank customers for better management of their organizations. The bank-customer confidential relationship would be maintained. Service to business would improve as bank branches already exist in every region and community in the country. Increased compensation among banks should result from public policies designed to increase the number of banks and not from policies which prevent banks from increasing the range of their services.

Arguments against: Data processing services are not part of the essential function of banking. Because banks use the same equipment for both banking and non-banking computer services the true cost of services is difficult to determine. This could lead to loss leader and predatory pricing for subsidized non-banking computer services between rival banks in order to compete for customers. Independent businessmen could hardly refuse pressure to use the bank's computer services, especially when negotiating a loan. The independent computer service industry could not compete with bank services offered as part of a package deal. Competition is best served by encouraging a market structure composed of small, medium and large firms.

FOR 39% AGAINST 48% UNDECIDED 13%

APPENDIX II

MANDATE 112, 1984

ARE YOU FOR OR AGAINST ALLOWING TRUST COMPANIES TO EXPAND THEIR BUSINESS-LENDING PORTFOLIOS?

AT PRESENT TRUST COMPANIES ARE RESTRICTED IN PROVIDING COMMERCIAL LOANS. OVER THE 1970'S, TRUST COMPANIES HAVE SEEN A GRADUAL EROSION OF THEIR RESIDENTIAL MORTGAGE MARKET THROUGH AGGRESSIVE COMPETITION AND DECLINE IN DEMAND. LEGISLATION TO REVISE THE TRUST COMPANIES ACT HAS BEEN CONSIDERED FOR SEVERAL YEARS.

Arguments for allowing trust companies to expand their business-lending portfolios. It would allow significant new business lending directed in large part to small and medium-sized firms. This would pressure the banks to be competitive with trust companies in their business lending.

Arguments against allowing trust companies to expand their business-lending portfolios. It could give rise to conflict of interest between the duties owed to trust customers and the duties to commercial customers (eg. a trust investment in the same firm that receives a loan).

FOR 81% AGAINST 10% UNDECIDED 9%

5 Howe St., Suite 525, Vancouver, BC V6C 2T6 (604) 684-5325
123-99th St., Ste. 1840, Edmonton, AB T5J 3H1 (403) 421-4253
50-15th Avenue, Ste. 200, Regina, SK S4P 1A5 (306) 757-0000

311-170 Hargrave Street, Winnipeg, Manitoba R3C 3H4 (204) 947-0817
580 Grande-Allee E., Suite 560, Quebec, Que. G1R 2K2 (418) 522-1279
1888 Brunswick Street, Ste. 819, Halifax, NS B3J 3J8 (902) 423-7813

4141 Yonge Street, Willowdale, Ontario M2P 2A6 (416) 222-8022

APPENDIX "FNCE-78"

RESPONSE AND COMMENT

to the

GOVERNMENT OF CANADA

on

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:

PROPOSALS FOR DISCUSSION

by

THE TORONTO-DOMINION BANK

Toronto, Canada

August, 1985

(Revised - September 19, 1985)

Preface:

The Toronto-Dominion Bank is pleased to respond to the Government of Canada's Green Paper entitled "The Regulation of Canada's Financial Institutions: Proposals for Discussion" (which will be referred to in this brief as the "Green Paper").

Toronto Dominion wishes to compliment the Government of Canada for its efforts to deal with financial institutions legislation and regulation. These matters are difficult and complex. They are also of considerable importance to the people of Canada.

The Bank wishes to state at the outset that it is fully supportive of the brief prepared by the Canadian Bankers' Association, "Preliminary Comments on the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". We agree absolutely that exclusion of large Schedule A banks from participation in changes which are meant to reflect current and future changes in financial markets will impair competitive delivery of financial services to a substantial proportion of Canadians. As the CBA dealt with this in detail, we will enlarge upon the importance and feasibility of the divestiture implications of the CBA's recommendations concerning broad ownership of the proposed financial holding companies.

I. Introduction:

This brief focusses on the importance of widely-held ownership of financial institutions in ensuring the protection of depositors and the stability of Canada's financial system.

Toronto Dominion's major points can be summarized as follows:

1. Self-dealing by financial institutions, as emphasized in the Green Paper, is detrimental to depositors and the financial system.
2. Potential for abuse through self-dealing is many times higher at closely-held financial institutions.
3. Controls proposed in the Green Paper would be inadequate to protect against self-dealing.
4. Widely-held ownership is the most effective control.
5. The Government should require widely-held ownership of the financial holding companies proposed in the Green Paper.
6. Divestiture of shares to achieve widely-held ownership would be beneficial for financial markets and the Canadian public and could be achieved without disruption of the marketplace.

II Guiding Principles:

Any changes in legislation or the operation of the financial system should be judged against three guiding principles:

1. Legislation should ensure to the best extent possible the safety of depositors' funds and the stability of the financial system.
2. Legislative changes should improve and enhance all consumers' access to financial services at the least cost.
3. Change should not reduce the international competitiveness of Canadian financial institutions, given the substantial contribution they make to the Canadian economy through their international operations.

III The Banks' Concerns about Depositor Protection and Stability:

The protection of individual depositors and the stability of the financial system are issues in which the banks, the Government and the public all have a large stake.

The banks' interest is two-fold. It lies partly in the fact that when depositors must be compensated for losses incurred through the failure of an insured financial institution, the banks pay for the majority of these losses through their premiums to the Canada Deposit Insurance Corporation. But the banks' interest is much broader than this.

The banks are financial intermediaries. Their ability to provide efficient, low cost service is dependent in large measure on the willingness of millions of individuals to place their funds on deposit with them. Confidence is the stuff that banking is made of. The failure, mismanagement or fraudulent operation of a financial institution can destabilize the whole financial system. Clearly, at this point, the banks' self interest becomes the public interest.

IV Deposit Insurance Reform:

The first step in the improvement of depositor protection and financial stability must be reform of deposit insurance.

Toronto Dominion supports in general the co-insurance recommendation of the Wyman Committee and the Canadian Bankers' Association Brief in response to the Wyman Committee report. It is necessary to discourage and prevent imprudent or fraudulent management as well as impose market discipline through some form of co-insurance. We support the recommendation for additional expertise and powers in the Canada Deposit Insurance Corporation.

V The Importance of Widely-Held Ownership:

The second step ought to be the imposition of widely-held ownership of financial institutions accepting deposits, combined with stronger corporate governance, that will prevent abuses, promote financial stability and contribute to the efficiency of financial markets.

In the discussion of depositor protection from self-dealing by financial institutions, it is acknowledged that widely-held ownership of financial institutions is a preferred alternative to a ban on self-dealing.

The Government raised the issue of and endorsed widely-held ownership in its "Discussion Paper on Revision to the Trust Companies Act and the Loan Companies Act" which was released in July 1982. The Governor of the Bank of Canada has stated that "My preferred solution is widely-held ownership, with no single owner of a sufficient size to dominate a financial institution and be in a position to use it in his own interests. Widely-held ownership has worked well in the banking system....." (from Introductory Statement in his appearance before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, July 9, 1985).

VI Arguments Against Widely-Held Ownership:

The alternative of widely-held ownership was rejected in the Green Paper for three reasons:

- A. "Strict controls on self-dealing can achieve the same thing". (Green Paper, p. 4)
- B. "Such a policy would inhibit management innovativeness and efficiency" (Green Paper, p. 4)
- C. ".....the disruptions involved in requiring the diversified ownership of financial institutions (would) be counter-productive." (Green Paper, p. 35)

We will now address these arguments in detail.

A. Controls on Self-Dealing Ineffective

With regard to the first point, Toronto Dominion submits that strict controls on self-dealing cannot adequately protect depositors from self-dealing or conflicts of interest on the part of closely-held financial institutions.

We believe a ban on self-dealing will be ineffective:

- 1. in protecting against the misappropriation of deposits; (In our view, the danger of such misappropriation of deposits increases significantly with closely held ownership. That is particularly the case when control of "real" and "financial" assets are combined since the high degree of leverage inherent in financial depositories offers an unscrupulous operator the opportunity to make much more money "bilking" the depositors than it cost to gain control of the financial institution);
- 2. in dealing with the reduction of competition and market discipline which will result from closely-held ownership and its inevitable mixing of the industrial and financial sectors;
- 3. in assuring fair allocation of credit. It is questionable whether a bank under a closely-held holding company would make a loan to a competitor of the holding company's major shareholder in the industrial sector.

We also believe that enforcement of a ban on self-dealing would be virtually impossible for the following reasons:

- 1. Infractions (which recent evidence illustrates can be carried out very quickly) would only become evident after they had taken place.

2. To audit and discover significant infractions, especially within a relatively short period of time, would require a massive increase in the resources of Government inspectors.
3. Even if it were possible to audit and discover all major infractions, the question arises as to the resolution of such matters. Perhaps some transactions could be reversed, although historically, that has not been practical. Reversing transactions can, however, be difficult or even impossible -- the greater the elapsed time the greater the difficulty. (As an example, one might reflect on how reversal of the apartment flip could have been achieved in the Greymac-Seaway-Crown Affair. It is also worth noting that the apartment flip was public knowledge immediately and yet the losses from this example of self-dealing are immense.)
4. If infractions were discovered and reversed, the problems would by no means be over. The attendant publicity would, at the minimum, contribute to the instability of the financial institution involved and would most likely contribute to the instability of the financial system as a whole.
5. A penalty on the perpetrators of such infractions could only be assessed after the fact.

Regulators have limited authority and cannot directly control the operations of financial institutions, nor should they. Thus, there are important questions relating to the role of government regulation and the role of internal corporate rules in dealing with conflict of interest problems in a more general sense.

Simply stated, no set of government rules can bear the full responsibility for ethics and integrity. Neither governments nor government regulators can, for example, pick "good" owners for a financial institution. Government regulation is essential in this, as in many other areas, but there must also be a substantial role for internal rules which are part of the structure of companies with independent shareholders. Just as important, there must be a key role for independent directors representing the interests of those shareholders in ensuring the integrity and efficiency of financial institutions.

The objective of public policy must be the prevention of harmful self-dealing and conflict of interest situations. In the past, too much reliance has been placed on deposit insurance and this is not acceptable. Neither is a future which relies solely on massive regulation.

Toronto Dominion submits that just as ".....restrictions limiting individual shareholdings to 10 per cent have helped to minimize the potential for self-dealing in the banking industry..." (Green Paper, p. 4) such restrictions would be by far the best way of preventing it in other financial depositories. The legislative objective should be to create a climate in which self-dealing would not occur and where conflicts of interest would be minimal.

We are not contending that broad ownership is a panacea, but we strongly believe that a combination of regulation, broad ownership requirements, stronger governance by boards of directors and co-insurance of deposits is infinitely preferable to relying exclusively on regulation.

B. Inhibition of Management Unlikely

With regard to the second reason for rejecting widely-held ownership, Toronto Dominion submits that neither closely-held nor widely-held ownership is an issue in managerial innovativeness and efficiency. It is equally possible to point to a widely-held financial institution with excellent management (e.g. Canada Trust) as it is to point to a closely-held financial institution with poor management (e.g. Crown Trust under previous management).

The relevant point is that ownership of some equity in the company is effective in motivating management. It is for that reason that Toronto Dominion encourages and assists its employees to own shares in the Bank. Over 50 per cent of the Bank's employees are shareholders.

It should be stressed that closely-held ownership motivates only the single owner or group of owners. At Toronto Dominion, we feel it is equally important to motivate all employees and encourage all to participate as owners in the company. With regard to the motivation of management in companies which would be distributing their equity more widely, surely the desire to raise the value of the equity as much as possible prior to its sale would be a major source of motivation to innovative and efficient management.

We recognize there are examples where a controlling shareholder has improved the competitiveness and efficiency of the financial institution. But there are also examples where a controlling shareholder has misappropriated the assets and driven the institution into insolvency. The desirable goal, of course, is to balance the twin objectives of efficiency/innovation and stability/solvency. If forced to make a choice, regulators should always opt for the latter in view of the implications to the financial system.

Disruption of Financial Markets Unlikely

With regard to the third reason for rejecting widely-held ownership, Toronto Dominion believes that the actual restructuring of financial institutions from closely-held to widely-held companies would, in fact, have a positive effect on financial markets and would benefit the public. We see no evidence to support the argument that disruption would occur.

There are many precedents for such financial restructuring in Canada and many more in other countries:

1. In Canada, restrictions on media ownership, especially the cable television industry, have resulted in a number of restructurings and divestitures.
2. The five largest Schedule A banks were required to reduce their trust company holdings as a result of changes made to the Bank Act in 1967. These major divestitures were accomplished without disruption to financial markets.
3. Citicorp was required to divest 75 per cent of its ownership in the Mercantile Bank, again the result of the 1967 Bank Act changes.
4. More recently, Trilon Financial Corporation voluntarily reduced its indirect holdings of London Life Insurance Company from 98 per cent to 63 per cent (54 per cent, assuming the exercise of all warrants) by a public share distribution amounting to about \$225 million.

All such very large holdings were sold in the Canadian market without difficulty and have subsequently improved the access to such shares by the Canadian public. Indeed, such issues were welcomed by investors.

There is even precedent for massive divestiture in extremely unreceptive markets. During the Great Depression, for instance, the U.S. government introduced the Glass Steagall Act (which separated commercial and investment banking) because it felt that such divestiture was important to the stability, credibility and solvency of the financial system. Without wishing to appear alarmist, we contend that broad ownership of financial depositories involves similar implications for stability, credibility and solvency.

We will now turn in some detail to our proposals for restructuring.

VII Restructuring Closely-Held Financial Institutions

Could a financial restructuring of financial holding companies be carried out without disruption to financial markets and the management of the firms involved? If so, would there be any ancillary benefits to financial markets? Toronto Dominion believes the answer to both of these questions is "yes".

The best way to achieve such a restructuring would be to require widely-held ownership of the financial holding companies proposed by the Government.

° Ownership Limits

We propose that no individual or company (or association of individuals or companies) be permitted to own more than 10 per cent of the equity of a financial holding company. This is the same limit that has been applied, successfully, to ownership of Canadian banks.

° Timing

It would, of course, be necessary to allow an extended period of time for the restructuring to take place. The Bank's recommendation would be for a period of five years, with the possibility of a further five year extension subject to the approval of the Minister of Finance or the Minister of State for Finance. A criterion for extension would be that the applicant had shown good faith during the initial five year period in attempting to arrange equity distributions.

° Impact of Proposed Equity Distribution

The total size of the equity distribution that would occur to achieve widely-held ownership for the seven large financial holding companies currently in Canada* would be \$2.7 billion, based on share prices in July 1985 (Appendix 1).

There are several ways that the effect of the secondary distribution of \$2.7 billion in financial institution equity should be assessed. The first is to consider the proposed distribution in relation to the size of current equity markets and the changes that have occurred during the past five years.

* They are: Trilon Financial Corporation, Power Financial Corporation, E-L Financial Corporation Ltd., Genstar Financial Corporation, Traders Group Ltd., Crownx Inc. and First City Financial Corporation Ltd. (The figures assume that Genstar Financial acquires 100 per cent of Canada Trust Company.)

The proposed distribution of less than three billion dollars of equity looks miniscule in comparison to the total corporate capital at year end 1984 (Table 1).

TABLE 1
TOTAL CORPORATE CAPITAL, YEAR-END 1984
(\$ million)

Non-financial private corporations ^a	\$259,960
Banks and near-banks	21,651
Insurance companies	458
Other private financial institutions ^{a, b}	<u>118,333</u>
	<u>\$400,402</u>

Notes: a) Excludes corporations owned by the public sector.
b) This category includes holding companies, therefore double counting of financial and non-financial corporation equity may take place between this and other categories listed in the table.

Source: Statistics Canada, The National Balance Sheet Accounts, 1969 - 1984

The distribution also looks small when we consider equity trading on the Toronto Stock Exchange over the past five years (Table 2).

Were the \$2.7 billion issued over the next 10 years at \$270 million a year, this would amount, annually, to just 1.01 per cent of 1984 volumes.

TABLE 2
AGGREGATE MARKET VALUE OF TRADING OF EQUITY
LISTED ON THE TORONTO STOCK EXCHANGE 1980 - 1985

Year	Total Market Activity (\$ billion)
1980	\$29.5
1981	25.1
1982	17.7
1983	30.2
1984	26.7
1985	<u>24.3</u>
Total	<u>\$153.5</u>

Notes: 1985 statistics reflect year to date as of July 31.

Source: The Toronto Stock Exchange

Another perspective can be gained by examining the value of net new issues in Canada of preferred and common stocks issued by corporations during the past five years (Table 3). The market will grow over the next five years and again share offerings totalling \$2.7 billion would hardly have been noticed, amounting, as it would, to only 7.7 per cent of the \$35 billion of net new issues during the past five years.

TABLE 3

NET NEW ISSUES OF PREFERRED AND COMMON STOCKS
IN CANADA BY CORPORATIONS (\$ millions)^a

<u>Year</u>	<u>Amount</u>
1980	4,927
1981	6,972
1982	6,545
1983	9,003
1984	8,077
Total	<u>35,524</u>

Note: ^aIncludes foreign currency issues placed in Canada

Source: Bank of Canada, Bank of Canada Review, June 1985, Table F6.

A final perspective can be gained from an examination of individual new and secondary issues of common and preferred equity during the past five years (Table 4). The following list includes only the largest individual issues. The size and number of these past issues indicate that half a dozen or a dozen new issues of \$100 to \$200 million over a five year period could be handled easily by the Canadian financial market.

Obviously some share distributions by individual holding companies would be larger than others. Yet neither the aggregate share distribution nor the distribution required of individual companies would be beyond the capacity of Canadian financial markets to handle. Financial markets will grow substantially during the next several years, facilitating the required share distributions. The outlook for low rates of inflation over the next several years favours the demand for equity investments, and particularly those of financial institutions.

TABLE 4
SELECTED INDIVIDUAL SHARE DISTRIBUTIONS^a 1980-1984

Year	Type	Issuing Company	Amount (\$, mn)
1980	Common	Domtar Inc.	\$ 71.5
	"	Genstar Ltd.	42.3
	"	TransCanada Pipelines Ltd.	50.6
	Preferred ^b	Canadian Imperial Bank of Commerce	225.0
	"	Stelco Inc.	148.8
	"	TransCanada Pipelines Ltd.	110.0
1981	Common	Dome Canada ltd.	400.0
	"	Union Gas Ltd.	50.6
	"	Turbo Resources Ltd.	50.5
	Preferred ^b	Canadian Imperial Bank of Commerce	225.0
	"	Bank of Montreal	200.1
	"	Brascan Ltd.	100.0
1982	Common	Imasco Ltd.	108.9
	"	Inco Ltd.	89.9
	"	Thomson Newspaper Ltd.	133.7
	Preferred ^b	Canadian Imperial Bank of Commerce	150.0
	"	Canadian Utilities Ltd.	270.3
	"	Nova, An Alberta Corp.	240.0
1983	Common	Bell Canada Enterprises Inc.	321.4
	"	Canadian Occidental Petroleum Ltd.	184.5
	"	Goldcorp Investments Ltd.	164.9
	Preferred ^b	Bank of Montreal	275.0
	"	Norcen Energy Resources Ltd.	150.0
	"	Royal Bank of Canada	300.0
1984	Common	Toronto Dominion Bank	243.0
	"	Hees International Corp.	120.0
	"	Xerox Canada Inc.	95.9
	Preferred ^b	Canadian Imperial Bank of Commerce	300.0
	"	Bank of Nova Scotia	250.0
	"	Trilon Financial Corp.	150.0

Notes: ^aThe selected issues are the largest or among the largest issues in each year.

^bExcluding redeemable and retractable issues.

Source: The Financial Post Corporation Service, Record of New Issues, various years.

▪ Advantages

There would be several advantages to widely-held ownership in addition to those to the financial system itself:

1. Increased choice would be available to investors. Investors could make a clear choice between financial and non-financial corporations and would have a greater choice of financial corporation equity available.
2. Another advantage might accrue from the use of the proceeds of the equity distribution. Those companies receiving the the proceeds would be free to invest in new non-financial ventures which will be so vital to Canada's future economic well-being. Indeed, there is a strong case to be made that the broad investing public should be encouraged to hold the equity of established companies. Closely-held pools of capital, and the concentrated expertise which they can attract, are much better suited for, and more likely to successfully invest in, new and innovative non-financial ventures.
3. Governments should be pleased by the reduction in the risks of insolvency and the reduction in concentration of power.
4. Employees, through share ownership, would have an opportunity to share in the growth they help make possible.
5. Investment dealers should be encouraged by the increased breadth and choice which presumably should augment the volume and efficiency of equity markets.

VIII Conclusion

In conclusion, Toronto Dominion unreservedly supports the recommendations contained in the Canadian Bankers' Association Brief. In this submission, we have attempted to assist the government to reach the decision to implement broad ownership requirements that are generally accepted as the best means of preventing self-dealing.

We hope we have succeeded in demonstrating that the existence of a controlling shareholder is not related to the management effectiveness of the financial institution and that divestiture is not only feasible but has several appealing implications.

APPENDIX IEQUITY DISTRIBUTION REQUIRED TO LIMIT OWNERSHIP TO 10 PER CENT

<u>Holding Co.</u>	<u>Control Blocks</u>	<u>Value of Holdings in Excess of 10% - Basic Holdings</u>
Trilon	Brascan	\$115,093,358
	O and Y	9,492,236
Power Financial	Power Corporation	800,313,957
	Caisse de Depot	29,880,076
E-L Financial	Dominion & Anglo	35,267,725
Traders	Canadian General Securities	27,442,950
Crownx	Aegon N.V.	52,570,588
	Kingsfield Investments	32,147,482
	Scotia Investments	4,916,674
First City Financial	Bel-Fran -	
	Bel-Cdn. -	142,478,000
	Bel-Alta -	
Genstar Financial	Genstar Corporation	1,433,000,000
- Canada Permanent*		
- Canada Trust		
		<hr/>
		\$2,682,603,046

*assume sale at 1.7 x Book Value

APPENDIX "FNCE-79"



CROWN X POSITION PAPER

August 1985

CROWNX INC.

The Regulation of
Canadian Financial Institutions

Proposals for Discussion

Crownx Inc.
120 Bloor Street East
Toronto, Ontario M4W 1B8
(416) 928-7722

CROWNX INC.

The Regulation of
Canadian Financial Institutions:

Proposals for Discussion

Index

Corporate Profile

Summary of Recommendations

Financial Holding Companies

Self-Dealing

Insurance Company Diversification
and Use of Policyholder Funds

Conflicts of Interest

Supervision and Regulation

CORPORATE PROFILE

Crownx Inc. is an integrated service company with operations in three major areas: financial services (Crown Financial Group), health care (Extendicare Group) and information technology (Crowntek Group).

Crownx is a widely held Canadian-controlled public company. Its shares are listed on The Toronto Stock Exchange and The Montreal Exchange, and it has approximately 7,400 shareholders.

The Crown Financial Group provides insurance and other financial services to individuals, groups and corporations internationally through its principal business components, which are:

- ° Crown Life Insurance Company (93.8% owned), which has assets in excess of \$5 billion, operates internationally, serving over five million customers in Canada, the United States, the United Kingdom, the Atlantic and Caribbean Islands and Hong Kong. With over \$70 billion of life business in force, Crown Life ranks in the top two percent of all life companies in North America;

- ° Coronet Trust Company (75% owned), a federally chartered trust company carrying on business in Canada;

° Beutel, Goodman & Company Ltd. (40% owned), an investment counselling firm providing counselling services to pension funds and individuals in Canada and the United States and operating the Dynamic Group of mutual funds in Canada; and

° Private Ledger Financial Services, Inc. (100% owned), a broker dealer firm providing a broad range of investment-related products through its 650 registered representatives located throughout the United States.

Crown Life accounts for approximately 75 percent of the consolidated net income generated by Crownx, with the balance being derived mainly from the other financial services and from health care and information technology operations.

Introductory Comments

The purpose of this Position Paper by Crownx Inc. is to provide an analysis and constructive comment concerning certain elements of the Green Paper and the Technical Paper. The areas chosen are those in which Crownx has particular knowledge and interest and which have general applicability to the financial services industry as a whole.

Crownx recognizes and enthusiastically endorses the compelling need for the Federal Government to develop and to modernize effective financial legislation in Canada. Crownx supports the nine objectives for this legislation which are outlined in the Green Paper.

Crownx, like many other companies operating in the financial services industry, conducts a substantial proportion (over 60%) of its business outside of Canada. A large percentage of this activity accrues to the benefit of Canadians. It is important that any changes contemplated by the Government recognize the international nature of the industry and do not in any way hamper Canadian companies competing abroad, either through restrictive regulation of Canadian companies themselves, or through discriminatory treatment of foreign companies operating in Canada which, in turn, may be reciprocated by foreign jurisdictions.

There is an urgent need for new legislation governing life insurance companies as the existing legislation, which has remained substantially unchanged since the early 1930's, is becoming increasingly unworkable. Crownx recommends that such legislation be given the highest priority as further delay could harm the industry's ability to compete internationally and to serve Canadians effectively.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

In this Position Paper, Crownx has confined its input and recommendations to five major topics. The following points are a summary of the Company's recommendations relative to the Green Paper and the Technical Paper.

Financial Holding Companies

Crownx does not believe that the proposals with respect to Financial Holding Companies should be implemented in their present form. The proposals would cause significant organizational and financial inefficiencies without achieving the benefits sought by the Government.

Crownx recommends that regulated financial institutions should retain existing powers, including lending powers, even if such activities are deemed to be commercial lending. A Schedule "C" Bank is not required in order to engage in these forms of commercial lending. Such lending can be regulated effectively through appropriate investment and portfolio guidelines. If the ultimate objective is to institutionalize commercial lending within the chartered bank framework, Crownx recommends that Schedule "C" Banks should be permitted to be held closely by institutions and individuals.

Self-Dealing

While Crownx agrees that safeguards against improper self-dealing are required, the Company believes that a general ban is unworkable in practice and could defeat the anticipated benefits of modernizing the legislation.

Crownx recommends that the option of institutional regulation described in the Papers should be supplemented with a pre-notification provision to the regulator. Unusual or particularly sensitive transactions would be referred to a Tribunal where the merits of the transactions would be judged in advance.

Crownx believes that the legislation should be designed to permit legitimate objectives with respect to self-dealing transactions while achieving the necessary protection against abuses. The Company considers the best means of achieving the appropriate protection is the quality and honesty of directors, managements and owner groups. To protect the solvency of an institution, Crownx supports a requirement that committees of independent directors should be established to review all significant proposed related-party transactions.

Insurance Company Diversification and Use of Policyholder Funds

Crownx recommends that stock companies and mutual companies in the insurance industry should receive equal treatment with respect to diversification. The legislation should recognize the special nature of policyholder funds.

These requirements can be achieved by requiring mutual companies to "demutualize" before diversification. An alternate option is to permit both stock and mutual companies to diversify downstream, with appropriate limitations.

Conflicts of Interest

While Crownx appreciates the Government's objectives in creating a Financial Conflicts of Interest Office, the Company objects to the proposed authority of the regulator to initiate or pursue civil remedies on behalf of private parties. Crownx believes that safeguards should be erected to ensure that such an office will not use the threat of premature disclosure in the media to achieve a result or to prejudice public opinion.

The Financial Conflicts of Interest Office could serve a useful purpose by providing information and advice to consumers in analysing transactions and advising them relative to possible courses of action.

Supervision and Regulation

Crownx recognizes that the solvency and stability of Canada's financial system is a paramount consideration. To promote this goal, Crownx supports, generally, an increase in the supervisory and regulatory powers available to the Minister and to the regulatory authority. It is prudent, however, that financial institutions and their owners should not be impeded from conducting business in a legitimate manner.

Crownx also supports the formation of a single regulatory authority for federal financial institutions.

FINANCIAL HOLDING COMPANIES

Recommendations

The current regulatory environment, on the whole, has served Canada well. While Crownx recognizes the need for more effective legislation, the Company does not believe that there is a need for the very significant changes suggested by the proposals respecting Financial Holding Companies. The proposals would not achieve the objectives for which they have been designed, and would lead to significant organizational and financial inefficiencies without achieving the corresponding benefit.

Crownx recommends that regulated financial institutions be permitted, at a minimum, to retain existing powers, including existing lending powers even if such lending is deemed to be commercial lending.

Commentary

1. The Papers contemplate forcing owners of significant interests in regulated financial institutions to group these interests under the umbrella of a Financial Holding Company (FHC).
-

This result would be compelled whenever one person or group owned as little as 10 percent of two or more regulated institutions at least one of which was regulated federally (although only one need be) and which operated in different industry segments (for example, an insurance company and a trust company).

This model fails to recognize the complexity and variety of ownership structures current today among owners of interests in regulated institutions. The model cannot be applied easily to many corporate structures. An examination of the many current ownership structures would indicate that in some cases more than one FHC would need to be formed for a particular grouping. If applied, the FHC model frequently would lead to severe tax and financial dislocations and would amount to retroactive regulation.

2. The Papers contemplate that the FHC structure will permit increased powers to owners of regulated institutions and greater flexibility in organizational arrangements.
-

This objective will not be achieved through the FHC structure. Whether or not the result is intended, it is clear that the FHC structure will be imposed on all groups which fall within the qualifications noted in (1) above, even those groups which have no desire to expand their powers.

The only significant "increased power" to be made available is the proposed ability to acquire or incorporate a Schedule "C" Bank in order to engage in commercial lending. Commercial lending powers, however, currently are available, in one form or another, to most regulated institutions. As long as these institutions are permitted to retain existing powers within existing organizations, a Schedule "C" Bank is not required for that purpose. As well, some organizations may have no desire to engage in commercial lending on a large scale basis and, therefore, would have no need for a Schedule "C" Bank.

3. The Papers propose, as part of the larger FHC proposals, to take away existing powers of institutions, particularly commercial lending powers.
-

Insurance companies currently fulfill a market need through private placements to Canadian companies. It is suggested that this activity would no longer be an appropriate one for insurance companies since it would be classified as commercial lending.

No rational argument has been made in the Papers for institutionalizing all commercial lending activities into chartered banks, thereby forcing the creation of more, and often closely held, banks. It is clear that commercial lending, as an activity, does not raise a solvency concern since the Papers obviously support an extension in the number of institutions engaging in this activity.

It is doubtful that commercial lending can be so well defined that it can be differentiated completely from other forms of lending or investing. Even if commercial lending could be differentiated from other investment powers, the ability of any particular type of institution to engage in commercial lending can be regulated effectively within that institution through appropriate investment and portfolio guidelines.

Any restriction on commercial lending discriminates in favour of the conglomerate holding company and against the widely held single-segment enterprise because the conglomerate will be permitted to own a Schedule "C" Bank (under the umbrella of a FHC) whereas individual institutions and groups not compelled to form a FHC will face the restriction on commercial lending. Widely held institutions will find it difficult to form a FHC, even if they choose this route. No case has been made for such unbalanced treatment.

Finally, it will be possible for many groups to continue to avoid any limitation on commercial lending powers and to continue to exercise de facto commercial lending powers by using corporations which are unregulated and which do not fall within the FHC structure, such as leasing corporations.

If the Government's ultimate objective is that commercial lending should be institutionalized within the chartered bank framework, then Crownx recommends that Schedule "C" Banks be permitted to be held directly by institutions and individuals without an intervening holding company.

4. The Papers contemplate that the FHC will be a vehicle for sharing common resources, including distribution systems, to the extent permitted by other applicable law.
-

The Papers contemplate that the FHC will be a passive, inactive holding corporation. The sharing of common resources, therefore, will occur directly among the operating financial institutions through such means as service corporations and management, service and distribution agreements. The FHC structure seems to add nothing to these arrangements.

To the extent that sharing common resources could involve self-dealing, the self-dealing considerations should be regulated as part of that topic. The FHC structure contributes little or nothing to any effective regulation over self-dealing.

The permitted latitude for common resource sharing arrangements should be addressed directly in the legislation applicable to each particular institution.

5. The Papers contemplate that the FHC structure would be used to forcibly segregate an owner's financial institution holdings from non-financial holdings.

It is unclear whether this objective is necessary or desirable.

If the objective is to promote solvency of financial institutions, the objective can be achieved only by continuing to limit payments out of the financial institutions and to impose solvency guidelines on financial institutions at the level of the institutions themselves. The FHC structure, in segregating financial and non-financial holdings, will not protect the solvency of the financial institutions.

If the objective is to protect against imprudent self-dealing, the objective can be attained only through regulation directly concerning self-dealing. The mere separation of ownership structures contributes little, if anything, to safeguarding against self-dealing.

The Papers do not propose to restrict one owner from owning both financial and non-financial holdings. There is no requirement for divestiture. Consequently, the proposals would discriminate in favour of the owner

of an interest in only one financial institution (or two institutions in a single market segment) and against the owner of interests in two or more institutions. The first owner would not need to form a FHC whereas the second owner would be required to form a FHC. The former would continue to be entitled to group both financial and non-financial holdings as desired, and the latter would be required to segregate and create new structures.

6. The Papers contemplate that the FHC structure can be used to prevent concentration of ownership by associated financial institutions (those within the FHC group) in other corporations. Investment positions in other corporations would be "consolidated".

It is likely that this objective will prove to be discriminatory and unworkable in practice. The rigid FHC structure, as proposed in the Papers, does not make intelligent provision for the variety and complexity of ownership arrangements. Not all Financial Holding Companies will control underlying institutions (the ownership threshold starts as low as 10 percent). Furthermore, the proposals do not deal with the more

likely possibility of concentration through a combination of (i) regulated financial institutions and (ii) unregulated non-financial holdings.

The objectives of preventing undue concentration and undue exposure to particular investment situations will be met more suitably by appropriate controls over self-dealing.

7. The Papers contemplate that the FHC structure can be used to prevent "double-counting" of capital.

It is doubtful whether the FHC structure is necessary to achieve this objective.

First, many regulated institutions will have the power to borrow directly. They will not need to borrow from parent Financial Holding Companies or affiliates.

Second, preventing a FHC from borrowing will only lead to ownership structures in which the primary holding company is not a FHC, and the FHC is a second-tier subsidiary holding company. Borrowing, then, will be conducted through the primary holding company and the proceeds will be moved down the chain as required.

It makes no difference to the solvency of a particular institution whether its equity capital is obtained from the proceeds of money borrowed by its parent or an affiliate. The solvency of the institution can be protected by appropriate restraints on the ability of the institution to redeem or repurchase capital, make distributions, pay dividends, and other actions.

Appropriate methods of preventing "double-counting" of capital should work at the level of each particular institution. Such methods include consolidation of the institution and its downstream investments in subsidiaries and control over investments in affiliates or related parties.

8. The Papers contemplate that the FHC structure will assist in the control of self-dealing.

At most, the FHC structure would give a minor optical advantage to achieving this objective in that it would identify certain institutions and owner groups deemed to be related parties. As the Papers point out, however, effective self-dealing controls need to take into account direct and indirect methods of ownership and, therefore, the controls must extend beyond the FHC structure itself to the ultimate controlling interests.

9. The Papers contemplate that the FHC structure will impose higher standards of duty and care on directors, particularly in the area of self-dealing.

Effective standards of duty and care need to be applied at the level of the management and directors of each operating financial institution and, therefore, it is questionable whether the FHC structure is necessary to achieve this objective.

10. The Papers contemplate that the FHC structure will be used to prevent concentrated ownership of more than one type of regulated institution in any segment.

Appropriate ownership controls should be applied at the level of each operating institution through the powers of the regulator to control significant share transfers and to license or to apply conditions to licenses on a regular basis. The FHC, therefore, will not be necessary to prevent concentrated ownership.

SELF-DEALING

Recommendations

Crownx supports the need to maintain consumer confidence by providing safeguards against improper self-dealing. The Papers indicate that the Government is sceptical that institutional regulation alone would be suitable for controlling self-dealing and is proposing a general ban on self-dealing.

A general ban will be unworkable in practice. It could defeat many of the anticipated benefits of modernizing the legislation. It would contain so many exceptions that it would become a series of selective prohibitions.

Crownx recommends the option of the institutional regulation described in the Papers, supplemented with a pre-notification provision. Under this option, controls on self-dealing would be based on the concept of institutional regulation but would be strengthened by prenotification to the regulator of specified types of proposed transactions, with the ability of the regulator to refer unusual or particularly sensitive transactions to a Tribunal where the merits of the transactions would be judged in advance.

Commentary

A general ban on self-dealing is likely to create significant impediments to the achievement of the objectives outlined by the Papers, particularly increased industry competitiveness, expanded consumer choice, the benefits of rationalization of financial groups, and the synergies of association of various types of institutions.

As the Papers indicate, not all self-dealing transactions are abusive, not all are of equal weight, and not all involve solvency concerns. To the extent that solvency is a primary objective, the best means of achieving appropriate protection is in the quality of directors, managements and owner groups. Honest people will abide by sensible rules; the unscrupulous will always be able to find ways to circumvent the rules. Legislation is finite, but the ability of the unscrupulous to plan their affairs to avoid legislation is infinite.

The system should not be designed to prevent all transactions. It should be designed to permit legitimate objectives while at the same time achieving necessary protection against abusive transactions. The legislator should resist the temptation to take the lowest common denominator approach to a complex subject and to punish the great majority for the abuses of a small minority.

From a solvency point of view, the problem is often not the related-party nature of a transaction, but the intrinsic quality of the transaction itself. Focusing on the related-party nature often blurs the major consideration, namely whether the transaction is prudent.

Recommendations

Further recommendations by Crownx for an appropriate system, which balances varied interests while achieving the desired objectives, are as follows:

(1) Extensive Definition of Related-Party Groups

Crownx supports, in principle, an extended definition for a related-party or non-arm's-length group. Persons deemed to be related to a financial institution should include not only the immediately related parties (directors, officers, significant shareholders, etc.), but also:

- (i) other individuals, though not immediately related, who are in a position to exercise significant influence or control, directly or indirectly (for example, the ultimate owners or controlling shareholders operating through a chain of holding companies); and

- (ii) other corporations and interests owned or controlled by, or related to, the persons noted in the preceding paragraph.

Considering, however, the severe nature of self-dealing controls and attendant legal responsibility and liability, Crownx recommends that the definitions of the related-party group be specified on the face of the legislation so that a properly informed person can reach a correct judgment.

(2) Pre-notification to the Regulator

Crownx recommends that there should be an additional element of control over self-dealing transactions beyond the Board of directors and management of the institution concerned. Specifically, Crownx recommends that the regulators should be notified in advance concerning certain self-dealing transactions, with the regulator having the power to refer the transaction to a "Financial Institutions Tribunal". If the regulator did not so refer the transaction within a defined period of time, the transaction could be completed. Non-referral would not be treated as "approval" since the parties responsible for the transaction would be subject to the enhanced responsibilities, liabilities and remedies outlined in points (3), (4) and (5) below.

Not all self-dealing transactions would be subject to pre-notification, but even the transactions not subject to prenotification would be subject to proper due diligence including Board review. Threshold limits would need to be defined. These might include:

- (i) transactions involving particularly sensitive assets (such as real estate, or closely held corporations, or other generally illiquid assets for which there is no reliable independent basis of valuation); or
- (ii) individual transactions over a certain size (for example, the lesser of 1/2 of one percent of assets, or five percent of surplus or any transaction which, together with previous transactions, results in a continuing investment in a related-party over a certain size).

In every case, the applicant would be required to document that all internal authorities (Board, audit or investment committees) had been obtained; all disclosures of interest made; and all professional advice (accounting, legal, appraisal, investment, etc.) received. The applicant

would be required to demonstrate to the regulator the utility or value of the proposed transaction, and also to demonstrate that the terms of the transaction were appropriate and reasonable.

In order to provide the regulator and the institution with the forum to review particularly sensitive or unique transactions, consideration should be given in the new legislation to forming a "Financial Institutions Tribunal" which could hear and judge the merits of self-dealing transactions referred to it by the regulator.

(3) Enhanced Accountability and Responsibility

Crownx believes that the best protection for the solvency of an institution and against imprudent transactions is qualified and dedicated management. Accordingly, Crownx supports a requirement that committees of independent directors should be established to review all significant proposed related-party transactions, and an increase in the duties of care on the part of directors in connection with related-party transactions should be initiated.

(4) Enhanced Legal Liability

Crownx supports the premise that enhanced responsibilities, as discussed in point (3) above, may carry with them enhanced legal responsibilities. In order to

avoid discouraging competent, qualified persons from serving as independent directors, it is important that methods be found to limit the personal liability. Such matters as the conduct of the directors, the degree of their involvement, and the quantum of liability will need more extensive consideration.

(5) Enhanced Remedial Measures

Crownx supports, in principle, remedial measures which would protect institutions and their constituents (shareholders, depositors, policyholders, etc.) from illegal or imprudent self-dealing. Such measures could include regulatory cease-and-desist orders, reversal of transactions and repayment of proceeds, and derivative actions available to shareholders, creditors or policyholders. Given the severe nature of these remedies, Crownx suggests that Courts, rather than regulatory bodies, are the proper forum for determining whether such remedies should be applied.

INSURANCE COMPANY
DIVERSIFICATION AND USE OF POLICYHOLDER FUNDS

Recommendation

Crownx recommends that the diversification powers given to insurance companies recognize the special nature of policyholder funds, and ensure that stock companies and mutual companies receive equal treatment. These results can be achieved by requiring mutual companies to "demutualize" before diversifying, or by permitting both stock and mutual companies to diversify downstream with appropriate limitations.

Commentary

Insurance companies in Canada have two organizational forms: stock companies and mutual companies. Stock companies are similar to other business corporations in that they issue shares and have shareholders who are their ultimate owners. Mutual companies have no share capital and no shareholders. In theory, they are "owned" and "controlled" by policyholders. Crownx and, indirectly, the shareholders of Crownx, is the controlling shareholder of Crown Life Insurance Company, a stock company.

Mutual companies are, by nature, not subject to the same marketplace disciplines in raising capital, allocating capital, or owning and managing subsidiary corporations, as stock companies. Permitting mutual companies to diversify downstream, without being subject to these market disciplines, could lead to an inappropriate use of policyholder funds.

Downstream diversification by mutual companies also can lead to inequities between generations of policyholders. A natural inclination would be to use participating policyholder funds to provide for diversification, thereby restricting the current income attributable to participating policyholders. Any ultimate benefit (through realization of the value of a subsidiary) may be deferred and may be realized not by present policyholders who are providing the funds, but by future generations of policyholders who did not provide the funds. This situation could be an inequitable treatment of present policyholders.

Any diversification powers given to insurance companies should meet two requirements:

- (i) an appropriate recognition should be given to present policyholders by way of present investment return;
- (ii) the size of the transactions should bear an appropriate relationship to the funds of the company itself (unappropriated surplus for mutual companies and for the participating policyholder section of stock companies, and shareholders equity for the non-participating section of stock companies).

Under the proposals in the Papers, mutual companies would be permitted to diversify downstream, but stock companies would be required to diversify up-stream. In fact, stock companies would be prevented from diversifying at all: they may be required to pay available funds out of the company to shareholders, who then can reinvest those funds in diversification should they choose. This process could achieve several unfavourable or discriminatory results:

- (i) In order to remain competitive with diversified mutual companies, owners of stock companies, who have the power to do so, will be encouraged to extract the available surplus from the stock company in order to diversify. This action may benefit the owners, but invariably it will weaken the company and will be of no benefit to the policyholders;
- (ii) The funds available for diversification in stock companies should be limited to funds which prudently can be paid from surplus as dividends. The Papers propose, however, that funds available to mutual companies would be based on percentages of assets without regard to surplus;
- (iii) Not all stock companies will be subject to FHC structures. Those stock companies which are not under a FHC will not be able, either directly or indirectly, to diversify. Hence, they will remain "pure" insurance companies competing with the broader financial networks which will be formed by mutual companies. This result is clearly inequitable. There appears to be no rational basis for discriminating in favour of mutual companies and against stock companies in this fashion.

Demutualization

Considerable work has been done throughout North America in the development of an equitable and workable method of demutualizing. It is important that the Government should recognize this work and should facilitate the demutualization process.

If the legislation does not require mutual companies to demutualize prior to diversification, then Crownx recommends that:

- (i) stock companies should be permitted to diversify downstream on the same basis as mutual companies, thus keeping the system in competitive balance;
- (ii) funds available for diversification should be based not on total assets, but on the surplus available, and the rules should recognize the need for equitable treatment between present and future policyholders.

While not addressing the specific characteristics of co-operative credit unions, Crownx believes that many of the considerations concerning the use of policyholder funds, outlined above, equally are applicable to these institutions.

CONFLICTS OF INTEREST

Recommendations

Crownx recognizes the Government's concern for consumer protection, proper disclosure to consumers and the need to guard against abuses of conflict of interest situations. While the reasons for the creation of a Financial Conflicts of Interest Office are appreciated, the Company does not support the authority of the regulator to initiate or pursue civil remedies on behalf of private parties.

Commentary

The Papers quite correctly recognize that conflict of interest is not necessarily abusive and it usually does not involve solvency considerations. Regulation is directed more toward consumer protection than toward system stability. Solvency and system stability can be guarded through appropriate controls over self-dealing.

As long as the system permits any one institution, or a group of associated institutions, to offer a variety of financial services, there will be a potential for conflict. Responsible managements, however, will find ways to assure that potential conflicts are dealt with in a fashion which protects the reputation of the institution in the marketplace and prevents the institution's constituents from being abused.

Two elements of the Papers are designed to prevent abuses in advance: the so-called "Chinese Wall", and increased advance disclosure to consumers. Both of these proposals have merit, but it must be emphasized that a combination of the quality of management and an effectively informed consumer will be the best method of controlling abuses.

While Crownx recognizes the reason for the Government's proposal to create a Financial Conflicts of Interest Office, Crownx believes that there should be safeguards to ensure that such an office will not use the threat of premature disclosure in the media to achieve a result or to prejudice public opinion. The system as a whole, which is

based on the degree of trust and confidence which consumers have in particular institutions, will suffer if disclosure is made of an institution being suspected of an abusive conflict. The allegation could be completely unfounded, yet the institution's reputation and stability could be affected detrimentally.

It may be appropriate for a Financial Conflicts of Interest Office to assist the consumer in analyzing transactions and to advise the consumer of possible courses of action. This type of activity can be useful to the consumer in instances where a fair degree of knowledge and skill is required to analyze a complex transaction. Crownx, however, does not support the authority of the regulator to initiate or pursue civil remedies on behalf of private parties. This would be an unwarranted precedent. The Financial Conflicts of Interest Office should limit its activities to providing information and advice to private parties who can then use the courts to pursue civil remedies, if this is appropriate.

SUPERVISION AND REGULATION

Recommendation

Crownx supports, in general terms, an increase in the supervisory and regulatory powers available to the Minister and to the regulatory authority. These powers should be given and exercised to promote system solvency and stability and to enhance consumer confidence. Care should be taken that they do not interfere with the ability of financial institutions and their owners to conduct business in a legitimate manner.

Crownx also supports the formation of a single regulatory authority for federal financial institutions. Crownx believes that such an authority would be an appropriate means for ensuring equitable treatment of the various regulated industry segments.

Commentary

Crownx recognizes that the solvency and stability of the federally regulated financial system is a paramount consideration and, in general, Crownx supports an extension of powers which promote this goal. These powers could include: the authority to issue cease-and-desist orders, the authority to require divestiture and/or repayment of prohibited transactions, curatorial and rehabilitation

powers, and further controls over self-dealing as detailed above. However, the operating management of financial institutions should not be impaired by the addition of unnecessary or unduly burdensome regulation. Managements need to operate in an environment where they can make and implement decisions knowing in advance what the rules and guidelines are. It will be vigorous managements, operating in a competitive environment, which will achieve the goals outlined in the Green Paper.

Specifically, Crownx objects to giving the Minister or the regulator the authority to apply conditions to licenses or to remove licenses based on their private perceptions of the people forming Boards of directors or management or the other business interests of those people. If there are to be rules about which individuals are qualified to act as directors or managers, these rules should be specified in advance. Any decision to apply conditions or to remove a license, based on the quality of personnel, should be subject to appeal to an independent forum, such as a Financial Institutions Tribunal or a Court.

Crownx also supports the formation of a single regulatory authority combining the functions of the Inspector General of Banks and Department of Insurance of

Canada. It is important, however, that the single authority operate in an even-handed manner among the various industry segments in the financial system. In addition, so long as institutions are regulated under separate statutes, and are distinguished on an institutional basis, it is important that the regulatory authority maintain staff members who are qualified and knowledgeable about each particular industry segment.

APPENDIX "FNCE-80"



**CANADIAN IMPERIAL
BANK OF COMMERCE**

Comments on:

**THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL
INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION**

JULY 8, 1985

COMMENTS REGARDING THE FEDERAL GOVERNMENT'S PAPER
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:
PROPOSALS FOR DISCUSSION

In Support of Principles

Canadian Imperial Bank of Commerce supports the nine principles presented in the Federal Government's discussion paper on the Regulation of Canadian Financial Institutions. These principles fall under categories such as promoting the safety and soundness of the financial system, the promotion of competition, innovation and efficiency, and the avoidance of abuses through self-dealing. We believe that Canadians in all walks of life will agree that these are sound principles for our country's financial system. The overriding objective should be the safety of depositors' funds--that most fundamental responsibility of banks and other financial institutions. In other words, and with reference to the nine principles, we would prefer to see a first principle as being to ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system.

Competition in Financial Services Sector

While supporting the principles of the discussion paper, we are concerned with some of the proposals. Firstly, we do not see how the principles of promoting competition will be achieved under the contemplated financial conglomerates with their Schedule C banks. In our view, competition is not at issue here. There has already been a major proliferation of banks in recent years and, while we do not object to the addition of new competitors, we do question whether the entry of some additional banks is likely to materially affect what is already an extremely competitive environment, particularly in the corporate and middle markets.

It is our view that the proposed financial conglomerates will become a largely urban phenomenon, catering to this already saturated and certainly well-served market segment. Consequently, it is difficult to see how the proposals could in any meaningful way serve those groups in Canada that the Federal Government very much wants to assist--particularly farmers, consumers and small businesses. The Banks generally, and the Commerce in particular, have developed extensive national branch networks, and Canadians living in areas not conveniently serviced by non-bank financial institutions should not be deprived of potential benefits from deregulation.

In the context of the goal of broadening the sources and options of credit available to individuals and business, the government's own discussion paper seems to recognize that in fact few if any gaps will be filled, and even questions the existence of such gaps. Thus, on page 85 of the document, it states that:

"The fact that institutional requests for greater powers are essentially aimed at further penetration of markets already served by others, not virgin territory, suggests that the pressures for regulatory change are not indicative of "gaps" in the kinds of credit or financial services being offered by financial institutions. Rather, the request for wider powers reflects the desire of institutions to be well positioned to compete in the future."

The Regulation of Canadian Financial Institutions would permit various non-bank financial groups to set up financial holding companies that, in addition to owning trust, insurance and mortgage loan companies, could also own commercial banks (Schedule C). Existing banks would not be permitted to similarly establish

holding companies in order to diversify into, for example, the trust and insurance fields. Unfortunately, the key element of competition—a level playing field—would be tilted away from the banks and would deprive many Canadians of new services.

We believe that Canadians resident in medium-sized and smaller communities—be they consumers, farmers, fishermen, small business organizations—will not have an opportunity to avail themselves of the expanded services that are being proposed. This is, of course, discriminatory from the standpoint of many Canadians and it does not make efficient use of the existing financial infrastructure, particularly the branch networks that are exceedingly well positioned to serve the Canadian public. Allowing the Schedule "A" banks equal rights, given their large branch networks, would clearly facilitate the goal of promoting a more efficient financial system, and deliver the broader services to all segments of the population.

Real/Financial Sector Nexus

The discussion paper proposes enhancing the ability of financial conglomerates to combine several functions which, traditionally in this country, have been separated. For our part, we would have preferred to see the four pillars remain in that the system has served Canada very well indeed. Under the proposals, we are especially concerned about potential mergers in the real and financial sectors.

The potential co-mingling of the real and financial sectors and increased opportunity for self-dealing can seriously undermine the integrity of the financial system. Attempting to limit "self-dealing" through regulation will not inhibit those unscrupulous individuals who consciously set up shams to defraud the public. In our opinion, the downside risks are greater in institutions that are closely held as

evidenced in many of the recent trust company failures, both in Ontario and Western Canada. Generally, we oppose mixing real and financial activities. Some co-mingling should be permitted in such cases where the financial function is ancillary to the non-financial business and vice versa.

Domestic Considerations

We are also concerned that chartered banks remain severely restricted in terms of the activities in which they can engage. The next renewal of the Bank Act will not likely come before 1990 and there are no assurances that the imbalances now being created will be corrected at that time. For that reason, we support consequential amendments to the Bank Act in concert with other legislative changes.

The discussion paper on Page 81 states that "in the more sophisticated, rapidly adapting financial world of the 1980's, new opportunities tend to be quickly seized." It is therefore possible that the proposed changes will simply result in shifting, rather than overcoming, distortions that may exist in the marketplace. This is hardly a way to promote efficiency and competitiveness. A more balanced approach to deregulation is clearly desirable.

International Considerations

A decision to exclude the banks will not only serve to inhibit their ability to be innovative and contribute to a more competitive and efficient financial system from a purely domestic perspective, but may also hinder their competitive position internationally. The exclusion of the Schedule A banks from the broadening of activities permitted other financial institutions is in contrast to measures being introduced in many industrial economies. Moreover, international competition in financial services is heating up. It is naive to believe foreign competitors will not

exploit the opportunities opened up in Canada as a result of the hamstringing of the Canadian banks. The unfortunate thing about such an occurrence will be that foreign institutions will reap profits out of Canada not because they serve the market better or because they are more efficient, but because some of the Canadian institutions which could compete most effectively will be prevented from doing so.

It is curious that at the very time the Government is issuing discussion papers on how to increase Canada's international competitiveness, proposals are being put forth that will only hinder the competitive capability of demonstrated performers in the international arena. To assume that unfairly hindering the competitiveness and performance of the Canadian banks in their own national market will not hinder their performance internationally is not realistic. Thus, the government's proposals to exclude the Schedule A banks from the enhanced competitive arena is clearly in contradiction to other government goals, as well as not being in the national interest.

Surely, it is time we started reinforcing our strengths both domestically and internationally. For more than a century, Canadians have had a safe and sound banking system. It has been that way because it has been a national, and increasingly an international, system and large enough and diversified enough to withstand a variety of shocks both regional and national. That lesson was learned from 1890 to 1930. That lesson is being re-learned in the U.S.A. today. Allowing the banks to diversify further, along with other institutions, will serve to strengthen further our financial system and our international competitive position. Canada has a unique resource in its banking system which, if used correctly, can be a key player

in world financial market integration, opening up ever-widening trade and investment opportunities for Canada.

Regulatory Considerations

At this time, it is not clear what types of arrangements may be entered into by a Schedule C bank. A Schedule C bank (indeed, any other entity under a financial holding company) will be required to "compartmentalize" its operations, yet it is normal for such institutions in their financial arrangements to require frequent assistance from the parent and/or from sister companies. Since these transactions must be at market rates, there will arise a multitude of supervisory requirements and will likely introduce rigidities into the operation of the institutions concerned. Additionally, it is important to remember that market rates for transactions between affiliated companies may not reflect the risk factor.

The government recognizes the challenge of developing a regulatory approach that encourages, rather than inhibits, innovation and efficiency in the financial sector while concurrently, ensuring that the consumer is protected. Considering recent failures in the financial sector, and the potential for greater risk of failure arising from a large increase in the number and type of participating institutions, we believe that greatly enlarged regulation (and resultant increased supervision) will become necessary. That said, we must recognize that regulation per se has not worked well—it is slow and subject to political interference. Additionally, the maze of regulations required would be in direct conflict with the government's work through the Joint Study Team on Regulatory Program Review.

In our opinion, financial holding companies should be widely held. We understand the government's reluctance to roll back ownership requirements of trust companies in particular but this issue deserves further consideration. A grandfathering period of, say 10 years would facilitate an orderly transition and would strengthen the soundness of the whole financial system.

We also recommend an appropriate system of self-regulation, and this can be achieved by strong governance by boards of directors.

Deposit Insurance

At this stage, there has been insufficient attention paid to the safety of depositors' funds and, as commented earlier, this is a most fundamental responsibility of financial institutions.

The Wyman Committee's Report on the Canada Deposit Insurance Corporation was recently released and, although there has not been sufficient time for us to undertake a full analysis, we do welcome some of the recommendations, particularly those related to the need to strengthen the powers and management of the corporation. Our industry will be entering into active discussion on these and other issues and, through the Canadian Bankers' Association, our views will be submitted to you over the next few weeks.

The issue of deposit insurance is especially germane to the proposals in that the safety of deposits, and consumer protection generally, is paramount if the Canadian financial system is to maintain its high standard of stability. Deposit insurance premiums, and the share of costs associated with failures of deposit-taking institutions, are ultimately paid by depositors and shareholders of the companies covered. These issues, particularly the safety of deposits, should clearly be a key priority of any major financial restructuring such as contemplated.

Concluding Remarks

Canada has benefitted greatly from a sound financial system, and we believe this issue must remain paramount in any restructuring that is contemplated and, in time, implemented. Reform of deposit insurance should represent an integral part, in that an overriding objective in the regulation of financial institutions should be the safety of depositors' funds.

We also believe that all Canadians should have an equal opportunity to share in the benefits from such restructuring. This can be achieved only if all financial institutions have the option of competing in the same markets, and certainly this should include the Banks with their delivery systems that are able to reach most Canadians in all regions of this country.

Additionally, we believe there are real risks in proceeding to deregulate without appropriate quality controls. In our view, quality controls represent not only governmental regulation but also ownership limitations and stronger boards of directors for all companies in the different industry groups.

We look forward to appearing before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs to elaborate on the recommendations appearing in this Brief.

APPENDICE "FNCE-76"

Quelques réflexions et recommandations
sur le décloisonnement des services
financiers au Canada

Août 1985



CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC

QUELQUES RÉFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS
SUR LE DÉCLOISONNEMENT DES SERVICES FINANCIERS AU CANADA

Août 1985

AVANT-PROPOS

L'automne dernier, la Chambre de commerce du Québec a confié à un comité, présidé par M. Jean La Couture, le mandat d'examiner la question du décloisonnement et de la déréglementation des institutions financières au Canada pour en tirer certaines conclusions ou recommandations relativement à son impact sur les consommateurs des services de ces institutions et sur le milieu des affaires en général.

Nous sommes heureux de présenter le résultat des efforts de ce Comité de la Chambre qui a réalisé un travail délicat avec la participation des représentants des principales institutions visées et dans le respect des meilleurs intérêts de toutes les parties impliquées.

Ce rapport est à la fois un document d'information et d'orientation et nous souhaitons qu'il éclaire la voie longue et difficile mais aussi prometteuse où ces réformes vont nous faire cheminer.

Le président,



François P. Paradis

Août 1985

La publication de ce document est l'oeuvre d'un comité formé à cet effet et composé des membres suivants:

Président du comité:

Jean La Couture, président-directeur général
Mallette, Benoit, Boulanger, Rondeau & Associés, comptables agréés

Membres

Pierre Bellefeuille, président
Association des courtiers d'assurances de la province de Québec

Yvon Daneau, adjoint au président
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec

Raymond Désormeaux, président
McNeil Manthæ Inc.

Maurice Jodoin, président et chef de la direction
Trust Général du Canada

Jean-Paul Létourneau, vice-président exécutif
Chambre de commerce du Québec

Pierre MacDonald, premier vice-président
Banque de Montréal

Marc Ruel, administrateur

Marcellin Tremblay, vice-président
Association Canadienne des Compagnies d'Assurances de Personnes Inc.

Secrétaire

Gilles Roy, associé
Mallette, Major, Martin, conseillers en administration

INTRODUCTION

Les institutions financières sont un élément clé du système économique canadien. Leur développement et leur évolution dans le contexte nord-américain et mondial doivent constituer une préoccupation importante des Canadiens. Or, le système financier canadien traverse à l'heure actuelle une zone de turbulence: la déréglementation risque de modifier considérablement les règles du jeu du système financier actuel.

La Chambre de commerce du Québec est préoccupée par cette évolution qui aura des répercussions sur la plupart des activités de la vie économique québécoise.

En raison de la quantité d'informations publiées sur le sujet et de sa complexité, la Chambre a cru bon de publier ce document qui traite, de façon concise, des principaux thèmes de la déréglementation par une formule de questions et réponses. Ces thèmes sont:

- o Le système financier canadien (caractéristiques, cadre législatif et réglementaire)
- o La déréglementation (définition, origine, position des intervenants)
- o Les aspects à surveiller

La Chambre espère que ce document clarifiera quelque peu cette délicate et complexe question qu'est la déréglementation, tout en suscitant plus de vigilance chez le consommateur. En fait, les seuls critères valables de cette restructuration doivent être l'intérêt public et national, l'efficacité du système financier et l'équité envers tous les types d'usagers et de fournisseurs de services.

LE SYSTÈME FINANCIER CANADIEN

Caractéristiques

Quelles sont les institutions financières existant au Québec?

Au Québec, on retrouve des représentants des quatre "piliers" du système financier canadien: les banques à charte, les compagnies d'assurances, les compagnies de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières. Une liste des institutions financières apparaît en annexe. Il y a 14 banques à charte du type A au Canada dont huit sont représentées au Québec: la Banque Royale du Canada, la Banque de Montréal, la Banque de Commerce Canadienne Impériale, la Banque Nationale du Canada, la Banque Toronto-Dominion, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Continentale du Canada et la Banque Mercantile du Canada. Il existe également 58 banques à charte étrangères de type B dont les activités sont moins étendues que les premières. On en retrouve plusieurs au Québec: Banque Nationale de Paris, Banque Citybank du Canada, Banque Barclays du Canada, etc.

Le système financier canadien comprend également des institutions coopératives que certains appellent le cinquième "pilier". Les Caisses populaires Desjardins, par exemple, comptent parmi les principales institutions financières du Québec.

On doit noter une particularité du système québécois: des changements législatifs ont déjà favorisé l'émergence de conglomérats financiers. La Laurentienne, par exemple, est devenue un groupe financier important qui a des intérêts dans diverses institutions notamment une banque, une société de courtage en valeurs mobilières, une société de fiducie et bien d'autres.

D'autres institutions complètent le secteur financier: compagnies de crédit-bail, sociétés de capital de risque, caisses de retraite, etc.

Quelle est l'importance relative des institutions financières canadiennes?

On peut utiliser diverses mesures pour juger de l'importance relative de chacune des catégories d'institutions financières. Bien que les critères mentionnés ici ne soient pas exhaustifs, ils fournissent un aperçu et des champs d'activité des institutions et de leur poids relatif.

Quelle que soit la méthode utilisée, les banques à charte canadiennes détiennent une part importante des activités financières au Canada, comme le montre le tableau suivant:

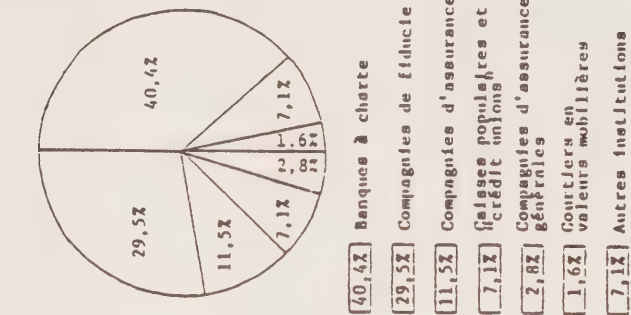
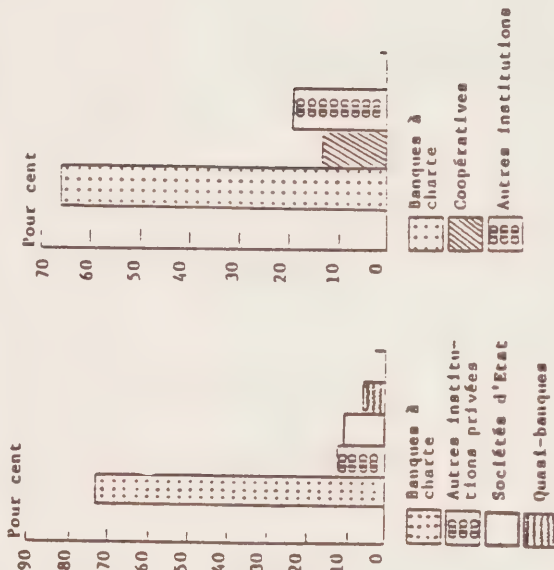
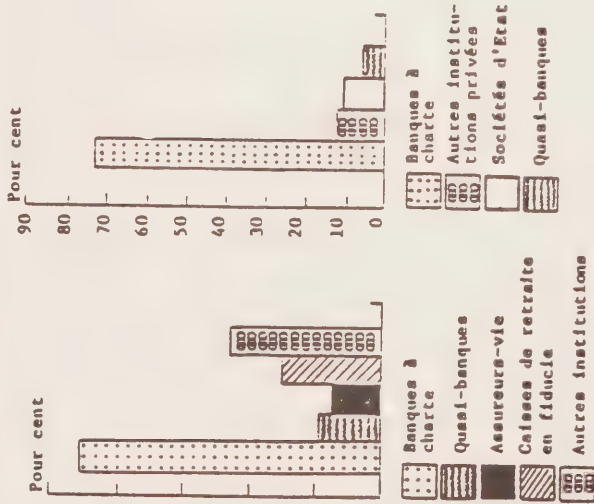
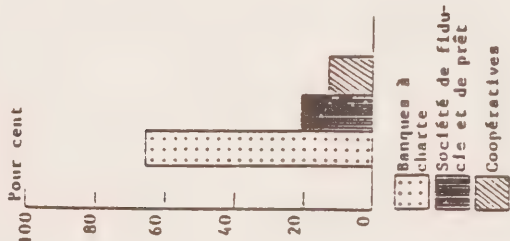
	<u>Part relative des banques à charte</u>
Actifs	40 %
Dépôts	65 %
Crédit à la consommation	65 %
Crédit commercial	70 %
Financement total des entreprises	43 %

Financement total
des entreprises, 1984 (1)

Crédit à la
consommation, 1984 (1)

Crédit commercial, 1984 (1)

Actifs 1983 (2)



(1) Source: Ministère des Finances, 1984.

(2) Source: Association des banquiers canadiens, mars 1985.

Quasi-banques: Caisse populaires et "credit unions".

Autres institutions: sociétés de crédit-bail financier, de capital de risque, de financement des stocks et créances, de crédit à la consommation, de courtage mobilier et sociétés publiques telles que la Banque fédérale de développement et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Cadre législatif et réglementaire

Qui régit les institutions financières au Canada?

Les services financiers au Canada sont régis par onze corps législatifs différents: le gouvernement fédéral et les dix provinces. Comme le montre le tableau ci-dessous, la juridiction fédérale est exclusive en ce qui a trait aux banques à charte alors que seules les provinces ont juridiction sur les sociétés de courtage en valeurs mobilières. Pour les compagnies d'assurances et les fiducies, les deux paliers de gouvernement ont juridiction.

JURIDICTION ET RÉGLEMENTATIONFÉDÉRALPROVINCIALJuridiction

- . Banques à charte
- . Compagnies d'assurances
- . Compagnies de fiducie

- . Sociétés de valeurs mobilières
- . Compagnies d'assurances
- . Compagnies de fiducie

Organismes réglementaires

- . Inspecteur général des banques
- . Surintendant des assurances (assurances, fiducies)

- . Commissions des valeurs mobilières
- . Inspecteur général des institutions financières (assurances, fiducies)

Quels sont les pouvoirs respectifs de nos institutions financières?

Les banques à charte peuvent accepter des dépôts de toutes sortes, accorder des prêts à vue, à terme et sur hypothèque, tant à des particuliers qu'à des sociétés. Il est interdit aux banques d'offrir des services de fiducie, de faire du courtage d'assurances, de donner des conseils en matière de placement ou de gestion de portefeuille. Cependant, elles peuvent, par l'intermédiaire de filiales en propriété exclusive, effectuer certaines opérations de crédit-bail financier, d'affacturage et fournir du capital de risque.

Les sociétés de fiducie peuvent recevoir des dépôts et prêter sur hypothèque et sur nantissement. Elles gèrent également des fonds pour les autres: fonds de pension, de succession, portefeuilles et immeubles. Elles peuvent donc percevoir les revenus attribuables aux placements et gérer le capital. À titre de fiduciaires corporatifs, elles peuvent enregistrer des obligations et agir en tant qu'agent de transfert d'actions. De plus, les fiducies peuvent acheter, vendre et administrer des immeubles résidentiels et commerciaux et effectuer du courtage immobilier. Elles ne sont, par contre, ni autorisées à souscrire aux émissions de titres d'État ou de sociétés, ni autorisées à souscrire de l'assurance.

Les compagnies d'assurance-vie sont généralement limitées à des activités de souscription d'assurances et de vente de rentes. Elles peuvent gérer des fonds pour le compte de leurs clients. Cependant, elles ne sont pas autorisées à recueillir des dépôts, à souscrire des valeurs mobilières ou à offrir des services fiduciaires.

Les compagnies d'assurances générales ne sont autorisées qu'à souscrire des assurances contre le vol, l'incendie, les accidents ainsi que diverses assurances autres que l'assurance-vie.

Les sociétés de courtage en valeurs mobilières sont généralement limitées au courtage et à la souscription de titres. Elles n'ont pas le droit de souscrire des assurances, ni d'offrir des services fiduciaires.

Les Caisses populaires peuvent généralement offrir une gamme de services financiers analogues à ceux offerts par les banques à charte. Comme les banques, elles n'ont pas le droit de souscrire des titres de sociétés ou des assurances, ni d'offrir directement des services fiduciaires. Elles peuvent, par contre, par le biais d'institutions affiliées se livrer à des activités de fiducie ou d'assurance.

Une institution financière peut-elle en posséder une autre?

La réglementation qui régit actuellement la propriété des institutions financières au Canada n'est pas uniforme.

La législation fédérale interdit actuellement à toute personne ou tout groupe de personnes associées de posséder plus de 10 % d'une banque à charte.

Un non-résident ne peut posséder plus de 10 % de toutes catégories d'actions et les non-résidents comme groupe ne peuvent en détenir plus de 25 %.

Dans le cas des sociétés de fiducie et d'assurance-vie, la législation fédérale fixe une limitation au transfert du contrôle des sociétés à des non-résidents. À cet égard, les mêmes restrictions que pour les banques à charte existent.

Jusqu'à tout récemment, aucune personne ou institution autre que les actionnaires actifs d'une société de courtage en valeurs mobilières ne pouvait détenir plus de 10 % du capital de cette société. En juin 1983, la Commission des valeurs mobilières du Québec recommandait de lever le plafond de 10 % et permettait ainsi à n'importe quel individu ou société d'acquérir jusqu'à 100 % d'une société de courtage en valeurs mobilières. En février 1985, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario recommandait de faire passer le plafond de 10 % à 30 %: l'approbation du gouvernement ontarien est nécessaire pour que cette recommandation puisse être mise en application.

Pourquoi le système financier a-t-il besoin de réglementation?

D'abord, le secteur financier joue un rôle central dans l'économie, du fait qu'il répartit le crédit et forme la base du système de paiement.

Les institutions financières jouissent d'une confiance sans équivalent et sont garantes de masses importantes de fonds appartenant au grand public.

Les autorités publiques ont vite été appelées à veiller sur la solvabilité des institutions financières de même qu'à maintenir la confiance du public par une réglementation sévère.

Quel est le calendrier de révision de ces lois actuellement?

Les lois touchant les institutions financières ont été peu révisées dans la plupart des cas, sauf la Loi des banques qui comporte une provision de révision automatique comme le démontre le tableau suivant.

RÉVISION DES PRINCIPALES LOIS TOUCHANT LE SECTEUR FINANCIER

Loi des banques

- o Révisée tous les dix ans.
- o En 1967, les banques de l'annexe A ont reçu les pouvoirs d'effectuer des prêts hypothécaires et des prêts aux consommateurs.
- o Un amendement de la loi a créé, en 1980, les banques de l'annexe B pour permettre aux banques étrangères d'effectuer certaines opérations au Canada, par exemple des prêts commerciaux.

Lois sur les assurances

- o La loi fédérale n'a pas été retouchée depuis les années 30.
- o Adoption au Québec en 1974 d'une refonte complète; adoption en juin 1984 de la Loi 75 qui permet aux compagnies d'assurances québécoises d'être propriétaires d'autres institutions financières, de créer des filiales et d'offrir une gamme de produits autres que l'assurance (décloisonnement de la propriété en aval et des activités).

Lois sur les sociétés fiduciaires

- o Aucunes modifications majeures n'y ont été apportées depuis leur promulgation en 1914 dans le cas de la loi fédérale et en 1912 pour celle du Québec.
- o Depuis le milieu des années 70, les sociétés de fiducie font des pressions continues pour que les lois soient modifiées.
- o Les gouvernements fédéral et ontarien s'apprêtaient à modifier leur loi en 1982, avant que le débat sur la déréglementation ne s'amorce.

Loi québécoise sur les valeurs mobilières

- o Changements majeurs en 1973, refonte complète en 1982 et modifications en décembre 1984.
- o Aucun de ces changements n'a eu d'impact sur les autres institutions.

LA DÉRÈGLEMENTATION

Définition

En quoi consiste la déréglementation des services financiers?

On emploie indifféremment les termes décroissement et déréglementation pour caractériser le phénomène en cours. Il y a lieu de définir la portée de chacun:

Déréglementation: permettre à une institution de détenir une part ou une plus grande part de propriété d'une autre institution. Par exemple, permettre à une compagnie d'assurances d'acquérir une société de fiducie.

Décroissement: permettre à une institution d'offrir des services financiers jadis exclusivement offerts par une autre institution. Par exemple, permettre aux banques de vendre les produits d'un assureur dans leur réseau de succursales.

Origine

Pourquoi le phénomène de la déréglementation existe-t-il?

Le contexte économique

L'inflation et les changements brusques des taux d'intérêt ont été la cause de l'instabilité des marchés financiers et ont forcé prêteurs et emprunteurs à raccourcir l'échéance de leurs engagements. Dans les années 60 et 70, les taux d'intérêt étaient stables de sorte que les institutions financières pouvaient prêter à long terme et s'assurer d'un rendement acceptable. Entre août 1980 et août 1981, le taux préférentiel des banques est passé de 12,25 % à 22,75 %, pour redescendre un an plus tard à 16 %. Il est compréhensible que ni les prêteurs ni les emprunteurs n'aient voulu contracter d'engagements à long terme. Dans ce contexte d'incertitude accrue, les institutions financières ont besoin de plus de flexibilité et se doivent de diversifier leurs bases d'opération.

Les changements technologiques

Les institutions financières se sont dotées à grands frais de systèmes informatiques qui pourraient leur permettre d'offrir quantité de nouveaux services que la réglementation leur interdit: le système financier dispose donc d'outils qu'il sous-utilise et a besoin d'une base d'opération plus large pour amortir ces systèmes coûteux.

L'internationalisation des échanges

Les institutions financières font de plus en plus de transactions à l'échelle mondiale en raison de l'accroissement des échanges internationaux et de l'avènement de la télématique. Les institutions financières canadiennes peuvent et veulent augmenter leur part du marché international, d'autant plus qu'un accroissement de la concurrence sur le marché national est apparu avec l'implantation de banques étrangères au Canada.

Les changements législatifs

La Loi des banques a été modifiée de façon significative en 1954, 1967 et 1980. Progressivement, les banques ont pu occuper des champs d'activité qui leur étaient auparavant inaccessibles. C'est le cas notamment des prêts aux consommateurs et des prêts hypothécaires. Les lois provinciales sur les valeurs mobilières ont également été revues périodiquement. Par contre, d'autres lois n'ont pas été modifiées depuis leur promulgation.

Parce que la pratique réglementaire prend du temps à s'ajuster, des innovations financières permettent aux institutions de pénétrer certains champs d'activité que ne leur permet pas la réglementation. C'est le cas notamment d'institutions qui recueillent des dépôts en offrant des rentes différées à terme. Il y a donc à la fois un chevauchement des services et un débordement des champs d'activité. Ainsi, les mêmes activités ne sont pas toujours régies également par les mêmes lois.

Le phénomène de la déréglementation existe-t-il ailleurs?

Oui, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Ces deux pays et le Canada possèdent des systèmes financiers qui ont la particularité de séparer les champs d'action des banques, des fiducies, des assureurs, des sociétés de courtage en valeurs mobilières. En Europe et au Japon, par exemple, tous les services financiers sont offerts par le système bancaire.

Surtout chez nos voisins du Sud, la déréglementation d'autres secteurs, notamment les télécommunications et le transport aérien, a donné le coup d'envoi à la déréglementation dans le secteur financier.

Comment notre situation se compare-t-elle à celle des institutions américaines?

Nos institutions financières sont beaucoup plus concentrées qu'aux États-Unis. Au Canada, il existe 14 banques à charte fédérale, 133 sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires, 257 compagnies d'assurance-vie, 314 compagnies d'assurances générales, 70 sociétés de courtage en valeurs mobilières. Aux États-Unis, il existe 14 000 banques, 2 000 compagnies d'assurances, 3 800 compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires, 1 100 sociétés de courtage en valeurs mobilières.

Au Canada, les cinq plus grandes banques détiennent 86% du marché total alors que les 35 premières banques américaines ne détiennent pas 50% du marché. La cinquième banque canadienne a une valeur nette supérieure à l'ensemble des valeurs nettes des sociétés de courtage en valeurs mobilières du Canada. Aux États-Unis, par contre, les principales firmes de courtage ont plus de capital que la majorité des banques.

Contrairement aux banques canadiennes, les banques américaines sont régies par des lois promulguées par chacun des États et leurs opérations inter-états sont limitées: cette caractéristique les a poussées à faire pression pour que le système soit déréglementé.

De même, les États fixent un plafond au loyer de l'argent, aux taux d'intérêt, ce qui a causé plusieurs problèmes lors de la montée des taux, au dessus du plafond, en 1981 et 1982.

**La déréglementation
pourrait-elle mener
au comptoir unique ou
"One Stop Shopping"?**

En permettant aux institutions financières de posséder d'autres institutions, on pourrait voir naître le "comptoir unique" qui offrirait au consommateur tous les services financiers de l'assurance à l'achat de titres boursiers en passant par les services bancaires et fiduciaires. Ce phénomène pourrait prendre deux formes.

Une banque qui détient une participation dans une fiducie, une compagnie d'assurances et une société de courtage en valeurs mobilières pourrait offrir ces services à des comptoirs particuliers de certaines de ses succursales. Les autres institutions continueraient d'opérer sous leur nom propre.

À l'autre extrême, une fusion complète entraînerait la formation de services particuliers à l'intérieur d'une même institution: assurances, valeurs mobilières et fiducie. Ce genre d'institutions existe déjà en France et en Allemagne.

Position des intervenants

Quelle est la position des principaux intervenants dans le secteur financier?

Les banques à charte, dans l'ensemble, ne requièrent pas de nouveaux pouvoirs. Cependant, si l'on élargit les pouvoirs des autres institutions, les banques à charte veulent que leur propre domaine d'activité soit étendu en conséquence. Les banques à charte insistent sur l'uniformité de la réglementation: aux mêmes pouvoirs doivent correspondre les mêmes règles du jeu. Dans l'ensemble, les banques à charte sont favorables au maintien de la séparation des fonctions. Les banques à charte souhaitent d'ailleurs que la restriction de 10 % en matière de propriété soit étendue à toutes les institutions de dépôt.

Les sociétés de fiducie souhaitent de façon générale que la législation qui les régit soit mise à jour et que leur pouvoir de prêt aux sociétés et aux institutions soit étendu. Elles voudraient disposer d'une plus grande liberté dans le domaine commercial pour effectuer du crédit-bail financier, être propriétaires de sociétés de prêts et, possiblement, posséder une banque à l'étranger. Elles préconisent cependant le maintien des catégories d'institutions existantes. Les sociétés de fiducie sont généralement opposées aux restrictions en matière de propriété.

Les compagnies d'assurance-vie recherchent une plus grande souplesse pour leurs placements. Au sujet de la séparation des fonctions, les assureurs-vie désirent qu'on les autorise expressément à être propriétaires d'autres institutions financières. Les assureurs-vie sont généralement opposés aux restrictions touchant la propriété.

Les sociétés de courtage en valeurs mobilières désirent être autorisées à constituer des réseaux entre institutions financières. Elles désirent, par ailleurs, que leurs pouvoirs soient étendus notamment au chapitre du courtage étranger afin d'aider les émetteurs canadiens à placer leurs titres sur les marchés étrangers et, inversement, de pouvoir vendre des valeurs étrangères aux investisseurs institutionnels canadiens. Les courtiers en valeurs mobilières souhaitent généralement maintenir la séparation actuelle des fonctions. Ils s'inquiètent tout particulièrement de la possibilité que des banques et d'autres institutions financières entreprennent la souscription de valeurs mobilières.

Où en sont les gouvernements à ce jour?

Québec

Le gouvernement du Québec a modifié la loi des assurances en juin 1984 et se propose de faire de même pour les sociétés de fiducie à charte provinciale et pour les caisses d'épargne et de crédit.

La Commission des valeurs mobilières du Québec a permis en juin 1983 à toute personne ou entreprise d'acquérir jusqu'à 100 % de la propriété d'une société de courtage en valeurs mobilières.

Ontario

En juin 1984, le gouvernement ontarien mettait sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'ensemble du secteur des services financiers de

l'Ontario et de le conseiller sur les changements éventuels à apporter. En décembre 1984, le groupe de travail remettait un rapport intérimaire. Le dépôt du rapport final est prévu au cours de l'année 1985.

En février 1985, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario recommandait de faire passer de 10 % à 30 % la part de propriété d'une société de courtage en valeurs mobilières par des personnes ou organismes externes. Les règles de propriété étrangère demeurent toutefois les mêmes, soit celles du gouvernement fédéral.

Canada

En avril 1985, le gouvernement canadien lançait son livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada. Les principales propositions du livre vert sont les suivantes:

- o création d'une nouvelle catégorie de banques (banques de l'annexe C) pouvant être détenues à 100 % par des sociétés de portefeuille;
- o contrôle rigoureux des transactions intéressées;
- o création d'un organisme public voué à la défense des consommateurs face aux conflits d'intérêts;
- o révision obligatoire, tous les dix ans, de toutes les lois touchant le secteur financier;
- o regroupement de toutes les fonctions de contrôle sous la surveillance d'un même organisme;
- o maintien des règles actuelles en matière de propriété étrangère;
- o simplification des règles de placement applicables aux sociétés d'assurances et de fiducie de même qu'aux caisses de retraite.

Le gouvernement canadien prie les intéressés de faire connaître leurs observations et propositions au ministre d'État aux Finances avant le 31 juillet 1985.

ASPECTS À SURVEILLER**Déréglementation et
re-réglementation**

De façon générale, les milieux d'affaires canadiens s'entendent sur la nécessité de revoir la législation du secteur financier. Ils désirent une plus grande souplesse dans la distribution des services financiers accompagnée d'une simplification de la réglementation. Or, la déréglementation en cours libéralisant la distribution des services tout en respectant les spécialités, risque de déboucher sur une nouvelle réglementation encore plus complexe que la première. Toute nouvelle réglementation comporte un coût que le consommateur devra absorber inévitablement en bout de ligne. Afin d'éviter la possibilité de surréglementation, les gouvernements devraient s'en tenir à un rôle de surveillance et laisser plus de latitude au secteur privé dans l'administration du système financier et l'application de la réglementation.

Conflits d'intérêts

Une institution financière qui agit à la fois à son propre compte et à titre de mandataire de ses clients se trouve en conflit d'intérêts. Si les conflits d'intérêts ne constituent généralement pas une menace directe à la solvabilité des institutions, ils peuvent cependant être source de problèmes.

Si une institution financière peut accorder des prêts commerciaux et en même temps gérer des fiducies, la situation suivante pourrait se produire:

- o l'institution accorde un prêt à une entreprise et agit alors à son propre compte;
- o l'entreprise connaît des difficultés financières et réclame des fonds;

- o l'institution peut alors soit lui accorder un prêt supplémentaire et continuer d'agir à son propre compte soit y placer certains fonds fiduciaires dont elle dispose; elle agit alors au nom des bénéficiaires de la fiducie.

La question est de savoir quels intérêts prédominent dans un cas comme celui-là.

Les gouvernements sont sensibles à ce problème et veulent assurer l'équité du système. Si les conflits d'intérêts sont réels et en quelque sorte inévitables, leur contrôle, voire même leur disparition, apparaît utopique. Les instances gouvernementales pourraient, face à ce problème, être tentées d'alourdir davantage l'appareil réglementaire et ainsi diminuer l'efficacité du système financier. Une alternative consisterait à exiger des institutions:

- o Une segmentation claire des services offerts pour en faciliter la révision.
- o Une plus grande divulgation et une plus grande visibilité de leurs intérêts dans d'autres institutions.
- o L'élaboration d'un code d'éthique précis sur le traitement des conflits d'intérêts.

Cette approche permettrait au gouvernement d'exercer un rôle de surveillance tout en limitant l'impact de la lourdeur d'une surréglementation.

Transactions intéressées

Une transaction intéressée est une opération qui intervient entre une institution financière et des parties qui lui sont liées: des actionnaires importants, des dirigeants ou des administrateurs de l'institution ou, encore, des entreprises appartenant à ces personnes.

Une institution financière peut, par exemple, acquérir un immeuble appartenant à un administrateur de l'institution. Si l'immeuble était acquis à un coût supérieur à sa valeur réelle, l'institution pourrait éventuellement faire face à des problèmes sérieux.

De même, une institution financière peut consentir des prêts à des entreprises appartenant en tout ou en partie à ses dirigeants, se plaçant ainsi dans une position délicate si les entreprises connaissent des difficultés.

Comme dans le cas des conflits d'intérêts, le risque de surréglementation pour régler ce problème pourrait alourdir encore l'efficacité administrative.

Toutefois, ce problème n'en nécessite pas moins une surveillance tant de la part des gouvernements que de la part du secteur privé.

Cette surveillance pourrait s'appuyer peut-être sur l'émission par le secteur privé de directives strictes prévoyant pénalités, amendes et suspensions des gestionnaires impliqués dans des transactions intéressées portant préjudice au public.

Stabilité des institutions

Le système financier canadien a toujours été très sécuritaire quant aux risques d'insolvabilité des institutions. Si, par la déréglementation, les institutions financières peuvent acquérir davantage de participation dans d'autres institutions, il sera de plus en plus difficile de contrôler leurs opérations. La valeur des risques que prendront les institutions financières pourrait augmenter sensiblement.

Actuellement, les banques et les sociétés de fiducie sont couvertes par une assurance-dépôt d'une somme de 60 000 \$ par client. Cependant, cet outil n'est pas suffisant pour assurer à lui seul la protection du public. Il a pu favoriser, par le passé, des opérations à risque élevé en raison même de la protection offerte.

Prenant pour hypothèse que la réglementation exigera une segmentation des services offerts à l'intérieur d'un groupe, les institutions devront tout de même se doter de systèmes internes de contrôle financier à la mesure des opérations à contrôler.

De plus, les méthodes utilisées par les vérificateurs externes devront s'ajuster à cette situation et à ce risque accru.

Enfin, il serait probablement prudent de revoir dans cet optique le mécanisme de "l'assurance dépôt" de façon à lui rendre l'efficacité voulue.

Qualité du service

Le décroïsonnement et/ou la déréglementation pourraient entraîner certains individus ou organismes à s'improviser spécialistes de tous les domaines (assurances, placements, fiducie, financement).

A cet effet, il est essentiel de maintenir les spécialités dans un cadre juridique distinct afin de favoriser un meilleur contrôle de la qualité.

Concentration des marchés

La trop grande concentration des marchés pourrait entraîner une concurrence réduite et des services de qualité inférieure. En créant un cadre législatif et réglementaire favorable à l'envahissement des champs d'activité d'une institution par une autre, les gouvernements permettent implicitement à des conglomérats financiers puissants de se former. Cette concentration comporte des avantages intéressants mais aussi des inconvénients dont l'impact n'a pas entièrement été évalué.

Le consommateur devra donc évaluer davantage le rapport prix-qualité-sécurité dans le choix d'une institution. Il devra aussi se renseigner sur les inter-relations des organisations ainsi que la stabilité financière de chacune.

Impact sur
l'économie
québécoise

La déréglementation va-t-elle accroître la concentration à Toronto des services financiers au Canada? Considérant que le Québec est tout de même bien doté en sociétés offrant des services financiers, il y a lieu de croire que le dynamisme et la force des secteurs en place saura maintenir et possiblement accroître la position du Québec dans le système financier canadien.

CONCLUSION

Amorcé aux États-Unis il y a quelques années, le phénomène de la déréglementation des services financiers a rapidement atteint les institutions canadiennes. De structures fort différentes, les systèmes financiers américain et canadien vont subir, à travers la déréglementation, des changements distincts. Les conséquences perceptibles ne sont, par conséquent, pas comparables. La Chambre de commerce du Québec a donc tenu à faire le point sur cette épineuse question au nom des principes de liberté d'entreprise et de développement économique qu'elle défend.

Le gouvernement du Québec a accéléré le processus de révision de la réglementation du système financier en promulguant la Loi 75 sur les compagnies d'assurances. Le gouvernement canadien a emboîté le pas en publiant son livre vert sur la réglementation des services financiers. Par conséquent, le phénomène a atteint un point de non retour. Il s'agit plutôt de savoir comment seront appliquées les nouvelles règles du jeu et quelles en seront les conséquences.

La Chambre appuie dans l'ensemble cette révision fondamentale de notre système financier; elle tient néanmoins à attirer l'attention de ses membres sur divers aspects de la question qu'elle juge importants. Il faut d'abord mettre les gouvernements en garde contre les dangers d'une surréglementation susceptible d'accompagner le processus révisionnel. Le secteur privé vise une simplification des règlements et une participation accrue dans le processus décisionnel touchant le contrôle des institutions financières canadiennes. Sur le plan de la distribution des services financiers, la déréglementation doit être accompagnée du respect des spécialités. Pour contenir les conflits d'intérêts, une plus grande divulgation des intérêts des institutions dans d'autres institutions s'impose et la création par le secteur privé d'un code d'éthique clair à cet égard serait de mise. Il en va de même pour le traitement des transactions intéressées pour lesquelles des directives strictes accompagnées de sanctions devraient être émises. Enfin, devant l'importance des diverses ramifications des conglomérats actuels ou potentiels, le consommateur devra être plus vigilant dans sa décision.

ANNEXE 1

LES BANQUES DE L'ANNEXE A AU 31 JANVIER 1985

ANNEXE 1LES BANQUES DE L'ANNEXE A AU 31 JANVIER 1985

	<u>ACTIFS</u>	<u>PRÊTS</u>	<u>DÉPÔTS</u>
	(milliards de dollars)		
Banque Royale du Canada	90,44	59,85	79,02
Banque de Commerce Canadienne Impériale	71,72	53,40	62,16
Banque de Montréal	76,08	48,00	66,30
Banque de Nouvelle-Écosse	58,15	38,00	51,51
Banque Toronto-Dominion	47,00	34,46	41,06
Banque Nationale du Canada	19,83	15,21	16,79
Banque Continentale du Canada	6,10	4,78	4,88
Banque Mercantile du Canada	4,48	3,68	3,98
Banque de Colombie-Britannique	3,09	2,56	2,81
Banque Commerciale Canadienne	3,05	2,39	2,83
Banque Northland	1,15	1,01	1,05
Banque Morguard du Canada	0,31	0,27	0,28
Banque Western Pacific	0,12	0,08	0,10
Banque d'Alberta	0,06	0,01	0,02
TOTAL	381,58	263,70	332,79

Source: Association des banquiers canadiens

N.B.: Les actifs du Mouvement Desjardins (caisses, fédérations et caisse centrale) atteignaient 19,9 milliards de dollars au 31 décembre 1984 alors que les dépôts et les prêts se chiffraient à 18,2 et 15,5 milliards de dollars respectivement.

ANNEXE 2

LES BANQUES ÉTRANGÈRES AU CANADA (BANQUE DE L'ANNEXE B)

PREMIER TRIMESTRE DE 1985

ANNEXE 2LES BANQUES ETRANGÈRES AU CANADA (BANQUE DE L'ANNEXE B)PREMIER TRIMESTRE DE 1985

	<u>ACTIFS</u>	<u>PRÊTS</u>	<u>DÉPÔTS</u>
	(millions de dollars)		
<u>Présentes au Québec</u>			
Citibank Canada (USA)	3 304,9	2 366,6	2 493,2
Banque Chemical du Canada (USA)	1 518,0	924,2	1 286,2
Banque Barclays du Canada (G.B.)	1 360,4	771,4	868,1
Banque d'Amérique du Canada (USA)	1 016,2	719,2	802,8
Banque Nationale de Paris (Fr.)	1 052,6	507,7	858,0
Crédit Lyonnais Canada (Fr.)	950,6	481,7	632,6
Banque Nationale Westminster (G.B.)	902,8	606,4	746,9
Société Générale (Canada) (Fr.)	688,9	368,2	507,0
Société de Banque Suisse (Su.)	665,4	375,2	617,6
Chase Manhattan du Canada (USA)	546,9	351,3	395,2
Manufacturers Hanover du Canada (USA)	550,4	474,2	489,1
Crédit Suisse (Canada) (Su.)	676,6	545,0	585,4
Banque Hongkong du Canada (H.K.)	408,8	224,6	341,6
Banque ABN du Canada (P.B.)	270,7	164,9	202,6
Banque de Crédit et de Commerce (Lux.)	302,8	81,3	264,8
Banque Standard Chartered (G.B.)	311,3	167,5	286,6
Crédit Commercial de France (Fr.)	351,2	169,9	267,3
Banque Paribas du Canada (Fr.)	228,6	139,7	203,1
Banque Commerciale Italienne (I.)	180,0	80,2	141,6
Banque Nazionale Del Lavoro (I.)	245,5	127,9	222,8
Banque Leumi Le-Israël (Canada) (Is.)	151,9	106,8	138,3
Banque de Boston du Canada (USA)	160,9	128,2	142,4
Banque Nationale de Grèce (G.)	94,0	58,8	80,3
République Nationale de New York (USA)	127,4	11,7	107,3
Banco Central du Canada (E.)	55,9	23,2	42,4
<u>Ailleurs au Canada</u>			
Morgan Bank of Canada (USA)	847,1	563,9	651,3
Continental Illinois Bank (USA)	364,3	288,5	320,4
The Bank of Tokyo Canada (J.)	552,0	506,4	479,9
Midland Bank Canada (G.B.)	546,5	369,7	399,8
The Industrial Bank of Japan (J.)	406,5	226,9	376,8
Lloyds Bank International (G.B.)	411,6	316,4	322,1
BT Bank of Canada (USA)	377,1	70,3	302,6
First National Bank Chicago (USA)	325,3	259,7	283,1
Fuji Bank Canada (J.)	387,1	331,1	233,0
Dresdner Bank Canada (All.)	330,1	194,3	291,7
National Bank of Detroit (USA)	342,8	97,1	318,3

ANNEXE 2LES BANQUES ÉTRANGÈRES AU CANADA (BANQUE DE L'ANNEXE B)PREMIER TRIMESTRE DE 1985
(suite)

	<u>ACTIFS</u>	<u>PRÊTS</u>	<u>DÉPÔTS</u>
	(millions de dollars)		
Union Bank of Switzerland (Su.)	360,3	73,5	327,2
Dai-Ichi Kangyo Bank (Can.) (J.)	269,3	200,0	233,3
The Mutsui Bank of Canada (J.)	311,4	192,6	282,3
Mitsubishi Bank of Canada (J.)	306,3	197,7	282,2
Irving Bank Canada (USA)	307,3	135,6	285,1
Deutsche Bank (Canada) (All.)	328,1	209,3	284,7
Mellon Bank Canada (USA)	220,0	95,8	197,2
Security Pacific Bank (USA)	185,1	145,4	165,6
Sanwa Bank Canada (J.)	260,7	128,4	215,4
Bank Hapoalim (Canada) (Is.)	162,1	103,7	143,2
Israel Discount Bank (Is.)	141,0	51,4	126,5
Brindlays Bank of Canada (G.B.)	105,7	74,1	84,5
Korea Exchange Bank of Canada (C.)	113,0	92,2	98,1
Comerica Bank (Detroit Bank) (USA)	168,1	97,8	151,3
First Interstate Bank (USA)	167,6	112,6	151,1
Wells Fargo Bank of Canada (USA)	83,7	69,4	62,7
Hanil Bank Canada (C.)	87,8	79,2	81,5
Inter. Commercial Bank Cathay (T.)	56,3	9,2	42,3
State Bank of India (Canada) (In.)	73,1	18,6	65,7
Seattle First Bank Canada (USA)	-	-	-
Overseas Bank (Canada) (H.K.)	36,3	22,9	27,1
Overseas Union Bank Singapore (Si.)	17,1	14,6	11,7
TOTAL	24 739,4	15 324,6	20 021,0

USA : États-Unis	E. : Espagne	I. : Italie
G.B. : Grande-Bretagne	G. : Grèce	C. : Corée du Sud
J. : Japon	H.K. : Hong-Kong	Lux. : Luxembourg
Fr. : France	In. : Inde	P.B. : Pays-Bas
All. : Allemagne	Is. : Israël	Si : Singapour
Su. : Suisse	T. : Taïwan	

Source: Association des banquiers canadiens.

ANNEXE 3

Liste des Compagnies d'Assurances

ANNEXE 3LISTE DES COMPAGNIES D'ASSURANCESA) COMPAGNIES QUÉBÉCOISES

AEterna-Vie, Compagnie d'Assurance
Alliance Compagnie mutuelle d'Assurance-Vie
Les Coopérants, société mutuelle d'assurance-vie
Assurance-vie Desjardins
L'Industrielle Compagnie d'Assurance sur la Vie
La Laurentienne mutuelle d'Assurance
Compagnie d'Assurance-Vie de Montréal
The Mutual Life & Citizens' Assurance Company Limited
Mutuelle des Fonctionnaires du Québec
La Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie du Québec
La Nationale Compagnie de Réassurance du Canada
La Compagnie d'Assurances Provinces-Unies
La Prudentielle Compagnie d'Assurance Limitée
St-Laurent, Compagnie de Réassurance
Compagnie d'Assurance sur la vie La Sauvegarde
La Solidarité, Compagnie d'assurance sur la vie
Compagnie d'assurance Standard Life
La Survivance, compagnie mutuelle d'assurance-vie
L'Union Canadienne, Compagnie d'Assurances
L'Union-Vie, Compagnie Mutuelle d'Assurance

B) AUTRES COMPAGNIES CANADIENNES

L'Abbaye Compagnie d'Assurance-Vie du Canada
L'Acadie Compagnie d'assurance-Vie
Aetna Canada
Aetna Life Insurance Company
La Compagnie d'assurance-vie d'Amérique Alexander Hamilton
Allstate du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'Assurance American Life
Assomption Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie
La Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie Atlantique
Bankers Life Company
Business Men's Assurance Company of America
La Société d'Assurance des Caisses Populaires Acadiennes
La Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie
La Compagnie d'Assurance-vie Canadienne-Générale
Compagnie Canadienne de Réassurance
Chrysler Compagnie d'Assurance-Vie du Canada
La Citadelle Assurances
COLONIA Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'assurance Combined d'Amérique
La Compagnie d'Assurance-Vie Union Commerciale du Canada
La Confédération Compagnie d'Assurance-Vie

Connecticut General Life Insurance Company
Constellation Compagnie d'Assurance
La Compagnie d'Assurance Continental du Canada
The Co-Operators
Crown, compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'assurance-vie CUMIS
La Dominion, compagnie d'assurance sur la vie
La Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie
L'Économie Compagnie d'assurance sur la vie
L'Empire, Compagnie d'Assurance-Vie
L'Équitable, Compagnie d'Assurance-Vie du Canada
The Equitable Life Assurance Society of the United States
La Compagnie d'Assurance-Vie Federated
Fidelity Life Assurance Company
Financial Life Assurance Company of Canada
General American Life Insurance Company
La Société Générale de Réassurance Sur La Vie
La Gerling Globale, Compagnie d'Assurance-Vie
La Compagnie d'Assurance-Vie Glacier National
Globe Life Insurance Company
La Great-West, compagnie d'assurance-vie
La Halifax, compagnie d'assurance-vie
Hartford Life Insurance Company
L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie
INA du Canada compagnie d'assurance sur la vie
John Hancock Mutual Life Insurance Company
La Compagnie d'Assurance-Vie Laurier
the Lincoln National Life Insurance Company
London Life, Compagnie d'Assurance-Vie
La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
La Maritime Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'assurance-vie du Massachusetts General
La Compagnie de Réassurance Mercantile et Générale Limitée
La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'assurance de Minnesota Mutual
MONY du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
La Munich Compagnie de Réassurance
La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie
The Mutual Life Insurance Company of New York
La Mutuelle d'Omaha Compagnie d'assurance
Mutuelle Générale Française Vie
National Fidelity Life Insurance Company
La Nationale du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
New England Mutual Life Insurance Company
Compagnie d'assurances New York Life du Canada
La Nord américaine, compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'Assurance North West Life du Canada
La Northern du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie
La Société d'Assurance-Vie Norwich Union
Pacific Mutual Life Insurance Company
Paramount Life Insurance Company
Paul Revere, Compagnie d'Assurance-Vie

La Compagnie d'Assurance de la Pennsylvanie
Pioneer Life Assurance Company
Provident Life and Accident Insurance Company
La Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance
La Reliable Compagnie d'Assurance-Vie
La Royale Vie du Canada, Compagnie d'Assurance
The Sovereign Life Insurance Company
State Farm Life Insurance Company
Storebrand-Norden Reinsurance Company
Sun Life du Canada, Compagnie d'assurance-vie
La Compagnie d'Assurance Sun Alliance & London Limitée
Toronto Mutual Life Insurance Company
Compagnie d'Assurance-Vie Transamerica du Canada
Compagnie d'Assurance-Vie Transamerica Occidental
Travelers du Canada, Compagnie d'assurance-vie
The Travelers Insurance Company
L'Union Mutuelle Compagnie d'Assurance-Vie
Union du Canada assurance-vie
United American Insurance Company
Victory Compagnie de Réassurance Limitée
La Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie Wawanesa
La Westbury Compagnie d'Assurance-Vie
Compagnie d'Assurance-vie Western
Zurich du Canada Compagnie d'Assurance-Vie

Note: Il s'agit principalement des compagnies offrant de l'assurance-vie, accident et maladie.

ANNEXE 4

COMPAGNIES DE FIDUCIE

A) COMPAGNIES À CHARTER DU QUÉBEC

	Nombre de succursales au Québec	Actif	Prêts sur hypo- thèques et conven- tions de vente	Dépôts et certificats '000 000	Biens sous administration				
Compagnie de Fiducie Guardian	1	223,5 \$	3,3 %	148,9 \$	3,8 %	198,9 \$	3,3 %	169,3 \$	0,5 %
Compagnie de Fiducie Impériale	1	46,1	0,7	-	-	-	-	10,3	-
Compagnie Montréal Trust	3	589,0	8,7	207,8	5,3	537,7	8,9	6 154,1	19,2
Compagnie Sherbrooke Trust	3	138,8	2,0	67,5	1,7	126,8	2,1	141,9	0,4
Compagnie Trust Canadien	-	1,6	-	-	-	-	-	-	-
Compagnie Trust Royal	24	1 942,5	28,6	1 045,6	26,8	1 698,9	28,3	11 042,3	34,4
Fiduciaires de l'Alcan Limitée	-	1,5	-	-	-	-	-	4,6	-
Fiduciaires de la Cité et du District de Montréal Ltée	3	322,3	4,7	191,8	4,9	292,6	4,9	146,8	0,5
Fiducie Canadienne Italienne	4	48,0	0,7	21,6	0,6	42,7	0,7	-	-
Trust Général Inc.	1	17,8	0,3	6,4	0,2	5,0	0,1	-	-
Fiducie Populaire	-	22,4	0,3	17,6	0,5	10,0	0,2	-	-
Fiducie Prêt et Revenu	5	311,4	4,6	173,1	4,4	286,7	4,8	2 073,6	6,5
Fiducie du Québec	6	830,8	12,2	575,3	14,7	747,2	12,4	6 905,9	21,5
Société de Fiducie Bankers' Trust	-	1,1	-	0,091	-	-	-	74,9	0,2
Société de Fiducie du Crédit Foncier	2	849,3	12,5	629,9	16,2	749,8	12,5	18,9	0,1
Société de Fiducie Lombard Odier	-	1,1	-	-	-	-	-	17,2	0,1
Société Nationale de Fiducie	1	102,1	1,5	16,2	0,4	90,6	1,5	1 124,7	3,5
Trust Général du Canada	9	1 353,3	19,9	798,4	20,5	1 220,6	20,3	4 220,3	13,1
TOTAL	63	6 802,6 \$	100 %	3 900,1 \$	100 %	6 007,5 \$	100 %	32 104,8 \$	100 %

Source: "L'activité des compagnies de fidéicomis au Québec 1983", Bureau de la statistique du Québec.

B) COMPAGNIES À CHARTRE D'UNE AUTRE PROVINCE OU DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

	Actifs		Prêts hypothécaires et conventions		Dépôts et certificats	
	000 000 \$	%	000 000 \$	%	000 000 \$	%
Compagnie de Fiducie Continental	168,6	0,6	136,2	0,8	134,5	0,6
Compagnie de Fiducie du Groupe Investors Ltée	271,7	1,0	217,1	1,3	207,6	0,9
Compagnie de Fiducie Marcil	1,2	-	-	-	-	-
Compagnie de Fiducie Morguard	106,6	0,4	82,6	0,5	74,9	0,3
Compagnie de Fiducie Victoria et Grey	4 195,4	15,8	3 061,6	19,2	3 646,7	15,7
Compagnie de Fiducie Canada Permanent	4 075,8	15,4	2 639,9	16,5	3 563,6	15,4
Compagnie du Trust Central	2 335,4	8,8	1 549,0	9,7	2 142,7	9,2
Compagnie du Trust Eaton Baie	730,9	2,7	620,3	3,9	635,8	2,7
Compagnie du Trust National Ltée	3 294,3	12,4	1 595,6	10,0	3 057,8	13,2
Compagnie Guaranty Trust du Canada	2 786,7	10,5	1 345,1	8,4	2 496,7	10,8
Compagnie Montréal Trust du Canada	1 427,5	5,4	825,1	5,2	1 328,0	5,7
Compagnie Standard Trust	794,5	3,0	366,9	2,3	680,6	2,9
Compagnie Trust Financial	364,7	1,4	156,8	1,0	313,1	1,3
Compagnie Trust First City	2 012,1	7,6	1 058,0	6,6	1 713,3	7,4
Compagnie Trust Morgan du Canada	263,9	1,0	215,6	1,4	228,8	1,0
Société Canada Trust	2 909,6	11,0	1 616,9	10,1	2 495,3	10,8
Société de Fiducie Fidélité	693,8	2,6	446,4	2,8	403,9	1,7
Société de Fiducie Intérieure	19,5	0,1	8,9	0,1	15,3	0,1
Société de Fiducie Internationale	77,2	0,3	27,4	0,2	60,1	0,3
TOTAL	26 529,4	100	15 969,4	100	23 198,8	100

ANNEXE 5

SOCIÉTÉS DE COURTAGE EN VALEURS MOBILIÈRES

ANNEXE 5COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES

Alfred Buntins & Cie Limitée
Bell Gouinlock Limitée
Brault, Guy, O'Brien Inc.
Burns Fry Limitée
Calvin Bullock Ltée
Gasgrain & Compagnie Limitée
Corporation Gordon Capital
Davidson Partners Limited
De Leeuw & Associés, Courtier en valeurs mobilières Inc.
Dean Witter Reynolds (Canada) Inc.
Dominick Corporation of Canada Limited
Dominion Securities Pitfield Limitée
F.H. Deacon, Hodgson Inc.
First Canada Securities Corporation
Geoffrion, Leclerc Inc.
John Graham & Company Limited
Jones Heward & Compagnie Ltée
Lafferty, Harwood & Associés Ltée
Loewen, Ondaatje, McCutcheon & Compagnie Limitée
Lévesque, Beaubien Inc.
MacDougall, MacDougall & MacTier Inc.
Maison Placements Canada Inc.
McLeod Young Weir Limitée
McNeil Mantha Inc.
Nesbitt Thomson Bonsard Inc.
Nesbitt Thomson Bonsard Ltée
Osler, Wills, Bickle Limited
Placements Lehdorff Canadien Ltée
Richardson Greenshields du Canada Limitée
Société de Courtage Bache Inc.
Société de Recherches en Valeurs Mobilières du Canada Ltée
Société de Valeurs First Marathon Limitée
Tassé & Associés Limitée
Transatlantic Securities Company
W.D. Latimer Co. Limited
Walwyn Stodsell Cochran Murray Limitée
Wood Gundy Inc.
Yamaichi International (Canada) Limitée

Note: Il s'agit des courtiers de plein exercice, c'est-à-dire ceux qui sont membre de la Bourse de Montréal et ont accès au parquet. Il existe également plusieurs autres courtiers qui se spécialisent dans d'autres formes d'investissement.

APPENDICE "FNCE-77"

RÉPONSE DE LA FCEI AU DOCUMENT D'ÉTUDE DU GOUVERNEMENT
CANADIEN SUR LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Fédération canadienne
de l'Entreprise indépendante

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À L'HONORABLE BARBARA MCDOUGALL
MINISTRE D'ÉTAT (FINANCES)

28 AOÛT 1985

LA RÉGLEMENTATION DES
INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA :
PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

Réponse de la FCEI au document d'étude
du gouvernement canadien sur
la réglementation des institutions financières

par
La Fédération canadienne de l'Entreprise indépendante

28 août 1985

A. Introduction

La Fédération canadienne de l'Entreprise indépendante (FCEI) représente les intérêts de quelque 73 000 petites et moyennes entreprises indépendantes, disséminées dans à peu près toutes les localités du Canada et oeuvrant dans tous les secteurs de l'économie. La raison d'être de la FCEI est de promouvoir et de protéger le système de la libre entreprise concurrentielle, de renforcer l'esprit d'entreprise au Canada et de donner aux entreprises indépendantes l'occasion d'exprimer leurs vues au sujet des lois qui régissent les affaires et la nation. De manière plus précise, la FCEI informe ses membres des enjeux politiques, économiques et sociaux et présente la position de ses membres sur ces questions, laquelle est fondée sur le vote majoritaire des membres.

Pour tous les services financiers au pays, les membres de la FCEI représentent des clients, présents ou futurs. Pour la petite entreprise indépendante, les services financiers sous toutes leurs formes constituent un besoin primordial. Le présent document est la réponse de la FCEI au document d'étude du gouvernement fédéral intitulé "La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer". Dès le début, il importe de mentionner que l'existence d'un système financier sain est cruciale pour nos membres et pour les nombreuses collectivités dont le bien-être social et économique repose sur l'existence d'entreprises indépendantes vigoureuses.

B. Aperçu

Le document d'étude souligne que le gouvernement est attaché à plusieurs grands principes grâce auxquels la réglementation des institutions financières servira mieux l'intérêt public au Canada. La FCEI ne peut qu'applaudir à ces principes, lesquels servent d'assise au document d'étude sur la réglementation du système financier canadien en pleine mutation. Toutefois, de nombreuses questions et commentaires formulés par la petite entreprise demeurent sans réponse; la FCEI estime qu'on doit y répondre avant que le gouvernement n'aille de l'avant dans ce secteur fondamental.

Les bénéficiaires des services financiers, y compris les petites entreprises, demandent au système financier qu'il soit stable, qu'il inspire confiance et que son rendement soit prévisible. Il va de soi que la santé générale de l'économie dans son ensemble et de l'entreprise individuelle est essentielle au succès, tant au niveau macro-économique que micro-économique.

Depuis un certain nombre d'années, la FCEI préconise une concurrence accrue dans le domaine des services bancaires et financiers, notamment en ce qui concerne le crédit commercial. Dans un mémoire important présenté au gouvernement en février 1985, en réponse à un document de consultation sur la petite entreprise, la FCEI a indiqué que dans le secteur du financement des dettes, il importe pour les petites entreprises indépendantes que le gouvernement fédéral autorise les grandes banques à charte à accroître leur concurrence, afin d'améliorer le niveau du financement et des services financiers qu'elles fournissent aux petites entreprises.

Au cours des ans, la FCEI a constamment souligné le problème devenu classique de la sous-capitalisation : trop de dettes et pas assez de capitaux propres. Comme l'a noté la FCEI dans son mémoire présenté à la Commission Macdonald, ce problème entrave l'expansion des marchés et la modernisation des entreprises; également, il rend la petite entreprise, notamment l'entreprise qui débute, très vulnérable aux fluctuations du marché et au loyer de l'argent. C'est pourquoi les recommandations présentées aux divers gouvernements par la FCEI sur les mesures fiscales et les capitaux propres visent avant tout à atténuer les nombreuses pressions financières découlant de la sous-capitalisation.

Le propriétaire d'une petite ou moyenne entreprise a certes accès à un vaste éventail de services financiers qui lui permettent de faire fonctionner son entreprise : planification budgétaire, capital d'exploitation, prêts à terme, hypothèques, assurance, conseils en investissement et en comptabilité, planification successorale. Pour le propriétaire fort occupé d'une petite entreprise, le concept d'un comptoir centralisé offrant en un

même lieu ces nombreux service est séduisant, en théorie du moins. Les exploitants de petites entreprises font cependant de sérieuses réserves sur la mise en pratique de ce concept tentant en apparence. Les barrières traditionnelles entre les différents services financiers s'effritent et cela entraîne la redéfinition des règles qui régissent les services financiers, mais nos membres craignent les implications de tout bouleversement structurel de l'économie qui pourrait se traduire par une plus grande concentration ou centralisation des leviers économiques. L'entreprise indépendante s'oppose à toute concentration des pouvoirs économiques, car cela est synonyme de gros gouvernements, de gros syndicats et de grosse entreprise. Il est donc compréhensible que nos membres craignent toute législation qui aurait pour effet d'accroître le pouvoir économique déjà considérable des institutions financières.

Les membres de la FCEI sont fort préoccupés par les conséquences de la tendance, qui revient inlassablement dans le document d'étude, à une plus grande concentration des pouvoirs économiques, y compris la centralisation des services. Il est manifeste que les enjeux sont gros pour ceux qui ont des intérêts à protéger (la grande entreprise). Les avantages pour les petites et moyennes entreprises sont moins évidents.

C. Quels sont les besoins financiers de la petite entreprise?

Gouvernements, décideurs, universitaires, chercheurs, hommes d'affaires, tous reconnaissent maintenant que la croissance du nombre net d'emplois au cours des dernières années est attribuable en presque totalité à la petite entreprise. De diverses façons, ce secteur apporte une contribution économique et sociale à toutes les collectivités canadiennes, des grands centres fortement urbanisés aux petits villages éloignés.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, ceux qui achètent des services financiers demandent avant tout au système financier qu'il soit stable, qu'il inspire confiance et que son rendement soit prévisible.

a) Capitaux propres et dettes

Les petites entreprises ont d'autres besoins financiers particuliers. Pour que ce secteur puisse apporter sa pleine contribution économique et sociale au Canada, il doit avoir accès au crédit commercial à un coût et à des conditions raisonnables. Ce secteur doit aussi avoir confiance dans la stabilité et la continuité des institutions financières et de leurs succursales locales; également, il doit être assuré que le personnel des succursales locales possède les connaissances, la compétence et le professionnalisme voulus. À cet égard, il y a lieu de souligner l'importance croissante des caisses de crédit locales et des caisses populaires, et l'attrait manifeste qu'elles représentent pour les entreprises indépendantes.

Au cours des ans, la FCEI a dressé un tableau détaillé et sans parallèle des problèmes, besoins et arrangements financiers des petites entreprises, grâce à des enquêtes fréquentes menées auprès de ses membres.

Les recherches de la FCEI ont indiqué que les petites entreprises obtiennent souvent des prêts à de piètres conditions en raison d'une sous-capitalisation chronique. Dans le mémoire que nous avons présenté à la commission Macdonald, nous avons décrit la nature du problème :

... Le manque de capitaux limite à la fois l'expansion et la modernisation du marché et rend la petite entreprise, surtout celle qui débute, particulièrement vulnérable aux fluctuations des marchés et du loyer de l'argent...

... La plupart d'entre elles [les petites entreprises] éprouvent des difficultés dues au manque de capitaux, aux dettes trop lourdes et à l'insuffisance du capital-actions, et la gravité du problème varie davantage en fonction du degré de développement ou de l'âge de l'entreprise qu'en fonction de sa taille.

Quatre-vingt-dix pour cent des capitaux servant à lancer les nouvelles entreprises proviennent de l'épargne personnelle : l'investisseur puise dans ses économies ou obtient de sa famille ou de ses amis des prêts à des conditions très souples. Bien souvent, ses économies suffisent à lancer une entreprise, mais pas à la maintenir à flot. Cela oblige à faire appel aux banques qui, dans 90 pour cent des cas, exigent des garanties personnelles plutôt que des garanties commerciales.

Trop souvent, les dettes ainsi contractées deviennent vite un fardeau trop lourd; le prêteur n'a pas suffisamment évalué le risque commercial puisqu'il utilise une formule basée sur les garanties personnelles plutôt que sur la rentabilité commerciale. À ces prêts bancaires vient se greffer le crédit consenti par les fournisseurs, qui sont prêts à accepter davantage de risques pour écouler leurs marchandises, ce qui revient souvent à financer l'entreprise, car en cas de faillite, le taux de recouvrement est pratiquement nul. Par conséquent, les banques et les fournisseurs se trouvent à financer un secteur qui manque de capitaux. Quand les choses tournent mal, comme c'est inévitable quand une entreprise débute, on ne dispose d'aucune latitude financière, d'aucune marge de manoeuvre. Il faut des capitaux pour financer le risque et les pertes de départ, mais les jeunes entreprises n'en ont pas suffisamment.

Si la compagnie réussit à survivre, sa croissance exige des capitaux d'exploitation supplémentaires, tant pour la commercialisation que pour la recherche et le développement, les stocks, les exportations et, la plupart du temps, ces capitaux sont constitués par des emprunts. Une croissance trop rapide, qui augmente les besoins en capitaux d'exploitation, se solde souvent par une faillite ou le rachat par une grosse entreprise. Lorsque la compagnie atteint la troisième phase de sa croissance, elle cherche à accroître ses capitaux en émettant des actions sur les marchés boursiers, ce qu'elle ne pouvait faire jusqu'à récemment en raison des grosses dépenses que cela représentait. Au cours de toutes les phases initiales, le financement est limité par les impôts que l'entreprise doit payer quelles que soient ses pertes. Cette

forme d'imposition restreint les bénéfices pouvant servir à financer l'expansion.

Il faut recourir à une multitude de mécanismes pour régler le problème du manque de capitaux... 1/

Dans ce mémoire, et dans les mémoires sur les questions budgétaires présentés aux gouvernements fédéral et provinciaux, nous avons recommandé qu'un certain nombre de mesures non institutionnelles soient prises afin de régler la question des capitaux propres et, ainsi, d'alléger le fardeau que représentent pour les petites entreprises les prêts de quasi-financement consentis par les banques.

Les mesures introduites dans le récent budget fédéral et dans plusieurs budgets provinciaux devraient contribuer à injecter dans les petites entreprises ces capitaux propres si précieux. À l'heure actuelle, il est toutefois difficile de prévoir si ces mesures fonctionneront en pratique et si les petites entreprises en bénéficieront de façon uniforme dans toutes les régions du pays. Néanmoins, ce qui est clair, c'est qu'un meilleur équilibre des capitaux propres permettrait aux petites entreprises d'obtenir auprès des institutions financières des crédits commerciaux à des conditions plus avantageuses. La FCEI est donc favorable aux modifications de la réglementation des services financiers, en autant qu'elles aient pour effet d'élargir l'accès des petites entreprises aux sources de capitaux.

Il est à noter que, dans leur très grande majorité, les membres de la FCEI font appel aux banques lorsqu'il s'agit de conclure des arrangements financiers. Dans le passé, les banques ont fourni un service raisonnable aux petites entreprises. Bien que certaines petites entreprises aient de réels ennuis avec leurs banquiers, la plupart d'entre elles sont satisfaites du service fourni par leurs banques. Certes, il y a toujours place pour l'amélioration. C'est également en raison du rôle crucial joué par les banques comme fournisseurs de services financiers et de crédit que le FCEI n'a pas ménagé son temps et ses efforts afin de mieux comprendre les relations entre les banques et la petite entreprise.

1/ Fédération canadienne de l'Entreprise indépendante. Un avenir placé sous le signe du plein emploi. Mémoire présenté à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Toronto, FCEI, 1983), pp. 17-18.

Nous devons bien admettre que la FCEI fait face à un dilemme lorsqu'il s'agit de commenter le fait que les banques sont exclues des propositions du document d'étude. D'une part, si les banques ne sont pas visées par les propositions, il est possible que de nombreuses petites localités, ainsi que les entreprises et les consommateurs qui y sont établis, ne puissent pas profiter de l'extension des services financiers tel que le propose le document d'étude. De plus, les consommateurs vivant dans ces collectivités devraient peut-être payer davantage pour les services bancaires à mesure que les concurrents des banques s'emparent d'une partie du marché. D'autre part, si les banques sont autorisées à accroître leurs services à la consommation, il est concevable que les entreprises locales existantes, et donc l'emploi local, en souffriront. Il s'agit manifestement d'un enjeu fondamental que la FCEI se propose de suivre de près.

Au cours des dix dernières années, les membres de la FCEI ont clairement indiqué leur inquiétude face à l'entrée possible des banques dans de nouveaux domaines commerciaux - cette réaction témoigne peut-être des préoccupations de nos membres à l'égard de la concentration des pouvoirs économiques.

En février 1976, nous avons demandé à nos membres s'ils étaient d'accord que les banques à charte offrent des services informatiques à leurs clients : près de la moitié (48 %) se sont opposés à la suggestion, 39 % se sont déclarés favorables et il y a eu 13 % d'indécis. Depuis, l'inquiétude de nos membres face à la concentration des pouvoirs dans les mains d'un petit nombre de grandes banques s'est accrue. En avril 1980, 67 % des membres s'opposaient à l'entrée des banques dans le secteur du crédit-bail (26 % se disaient favorables et il y avait 7 % d'indécis), alors qu'en juillet 1984, une proportion plus élevée de membres (69 %) s'opposaient à l'entrée des banques et des autres institutions financières dans le domaine de l'assurance (21 % des membres se disaient favorables et 10 % étaient indécis). Le lecteur trouvera à l'Annexe I le détail de ces votes.

En ce qui concerne le rendement des banques, les sondages de recherche de la FCEI ont porté sur divers points : satisfaction générale des membres à l'endroit de leurs banques, problèmes de disponibilité et de coût des

prêts, mobilité des directeurs et des cadres supérieurs des succursales, formation et compétence du personnel des banques, modifications des politiques de prêt, concurrence entre les banques et les autres institutions financières et, enfin, qualité générale du service fourni aux petites entreprises.

Il est à noter que les membres québécois de la FCEI se sont dits très satisfaits des services fournis à la petite entreprise par les caisses de crédit. La concurrence contribue à améliorer la qualité des services.

Une étude de la FCEI intitulée Banking and Small Business examinait en 1982 les pratiques bancaires au Canada, aux États-Unis, en République fédérale d'Allemagne et au Japon. L'étude visait à comparer, d'une part, les pratiques en formation et dotation des banques à charte canadiennes ainsi que les services de conseils financiers offerts par celles-ci et, d'autre part, les pratiques et services similaires des banques étrangères. Bon nombre des conclusions de l'étude étaient fondées sur les conditions, les structures et les politiques qui étaient en vigueur avant la récession. Néanmoins, les conclusions et les recommandations de l'étude ont gardé leur actualité et demeurent applicables. Rappelons brièvement les conclusions de l'étude de 1982. Par rapport à la petite entreprise dans les autres nations industrialisées étudiées, la petite entreprise canadienne fait généralement face à un banquier qui présente plusieurs déficiences : formation moins poussée dans le crédit commercial, expérience moindre dans l'examen des états financiers et l'évaluation des besoins financiers de la petite entreprise, suivi ou familiarité moindre avec le client.

L'étude recommandait que les banques canadiennes améliorent leurs techniques de formation. Les auteurs de l'étude suggéraient que cette amélioration serait le fruit de plusieurs facteurs : meilleure compréhension des besoins de la petite entreprise, meilleure compréhension des intérêts mutuels des banques et des petites entreprises, et concurrence.

L'étude recommandait ce qui suit :

Les banques doivent... [réévaluer] leur philosophie

concernant la formation et l'affectation du personnel chargé des services à l'entreprise indépendante. Il y a manifestement lieu de donner une formation plus poussée au personnel chargé des petites entreprises, et également d'accroître le nombre d'heures-personnes alloué à ce groupe de clients, et ce, dans chaque succursale (traduction).2/

L'étude contenait un certain nombre de recommandations quant à la façon d'atteindre ces objectifs; également, les auteurs suggéraient que les banques à charte continuent à offrir des services de conseils financiers à la petite entreprise, sur une base individuelle, ainsi que des brochures et autres publications destinées à aider les petites entreprises dans la planification, la gestion financière, la résolution des problèmes et autres domaines.

Depuis 1982, d'autres enquêtes de la FCEI ont porté sur des questions importantes, telles la fluctuation des taux d'intérêt, les conditions des prêts à termes et des prêts d'exploitation octroyés à nos membres, la mobilité du personnel cadre des banques, ainsi que la nature et l'ampleur des problèmes bancaires auxquels sont confrontées les petites entreprises de l'Ouest canadien. Il faut toutefois rendre justice aux banques, puisqu'elles ont fait des efforts afin d'améliorer leurs services. Mais la question qui subsiste est celle-ci : compte tenu du mécontentement exprimé à l'endroit des banques qui se spécialisent dans ce secteur, la qualité du service et le degré de compétence du personnel seraient-ils supérieurs dans les sociétés de portefeuille financières? De la même manière, les banques seraient-elles en mesure de fournir dans le domaine des assurances des services compétents et professionnels du même ordre que ceux offerts actuellement par les courtiers indépendants?

Bien que les banques constituent la principale source de financement de la petite entreprise, les caisses de crédit, les sociétés de fiducie et les

2/ Don R. Allen and Associates Consultants, Ltd. Banking and Small Business, étude comparée de la situation au Canada et dans d'autres pays industrialisés. (Toronto, FCEI, 1982), p. 135.

banques étrangères représentent d'autres sources de financement. Les membres de la FCEI estiment que la petite entreprise pourrait profiter d'une concurrence accrue exercée par ces autres sources dans le domaine des services bancaires. La question des capitaux propres représente un membre de l'équation. Il reste à espérer que les banques atténueront graduellement les problèmes de la petite entreprise en ce qui concerne l'accès au financement et l'échéance des dettes, à mesure que l'équilibre des capitaux propres s'améliorera; malgré tout, la concurrence dans les services bancaires est un aspect important de la question du crédit commercial. Par exemple, la FCEI a demandé à ses membres, en 1984, s'ils croyaient que les sociétés de fiducie devraient être autorisées à accroître leurs services de crédit commercial. Une écrasante majorité de membres, 81 %, se sont déclarés favorables à la suggestion, 10 % s'y sont opposés et 9 % étaient indécis (voir l'Annexe II).

b) Autres services financiers

Les banques sont évidemment la source première de crédit commercial, et il est peu probable qu'elles soient délogées de cette position. Bien que le financement des capitaux et de la dette soient des éléments cruciaux pour la petite entreprise, d'autres services financiers revêtent aussi une grande importance. Entre autres services, mentionnons les assurances, les caisses de retraite, les services de fiducie, ainsi que les services d'experts-conseils en investissement, comptabilité et gestion. Il est évident que ces divers secteurs financiers doivent pouvoir fournir des services convenant aux besoins particuliers de la petite entreprise.

En règle générale, ces services financiers sont actuellement offerts par le secteur indépendant pour le secteur indépendant. Le patron d'une petite entreprise fait appel aux services du courtier d'assurance indépendant pour ses régimes d'assurance et de pension, il fait appel au courtier financier indépendant pour obtenir des conseils en investissement, il fait appel à l'avocat et au comptable indépendants pour obtenir des avis professionnels, et il fait appel au gestionnaire-conseil indépendant qui l'aidera à planifier ses affaires.

En ce qui concerne ces services spécialisés, les besoins du patron d'une petite entreprise sont identiques à ses besoins en crédit commercial. Ce qu'il recherche, c'est l'accessibilité, des taux et des conditions raisonnables, ainsi que des conseils données par des professionnels compétents. Dans quelle mesure le nouveau système, tel qu'il est proposé, assurera-t-il la pleine satisfaction des besoins de l'entreprise indépendante pour ce qui est de ces services ?

D. Propositions du document d'étude

Le document d'étude souligne que le gouvernement est attaché à plusieurs grands principes grâce auxquels la réglementation des institutions financières servira mieux l'intérêt public au Canada. Conformément à ces principes, le document d'étude propose d'autoriser une plus grande souplesse dans les modalités d'organisation des institutions; une façon serait de permettre la création d'institutions bancaires et non bancaires réunies sous contrôle d'une société de portefeuille financière. Selon le document d'étude, ces arrangements permettraient d'accroître la concurrence entre les institutions financières, d'améliorer les services aux usagers et de rendre les marchés financiers plus efficaces.

Pour résumer, le document d'étude propose une restructuration en profondeur des règles fédérales qui régissent les institutions financières, en permettant notamment aux institutions non bancaires, telles les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, d'entrer dans le domaine bancaire en créant un nouveau type de banques (qui seraient des banques de l'Annexe C) et en fournissant d'autres services par l'intermédiaire d'autres sociétés, toutes ces sociétés étant chapeautées par une société de portefeuille financière, laquelle ne pourrait pas être gouvernée par la règle de propriété à capital ouvert qui s'applique aux banques à charte.

E. Dans quelle mesure la nouvelle structure répondra-t-elle aux besoins de la petite entreprise?

Le document d'étude prévoit en particulier que les petites et moyennes entreprises auront plus largement accès aux capitaux d'emprunt, ce qui

améliorera les perspectives de croissance et de renouveau économique.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'accès aux capitaux d'emprunt à un coût et à des conditions raisonnables préoccupe beaucoup les membres de la FCEI. En réponse au document de travail sur la petite entreprise présenté par l'honorable André Bissonnette le 25 février 1985, la FCEI a recommandé dans son mémoire que le gouvernement fédéral autorise de nouvelles formes de concurrence dans les services offerts par les grandes banques à charte, de sorte que celles-ci soient obligées d'améliorer le niveau des services financiers et du financement qu'elles offrent aux petites entreprises. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les membres de la FCEI sont d'avis que l'extension des pouvoirs des sociétés de fiducie en matière de crédit commercial leur serait bénéfique de deux façons : en premier lieu, en obtenant un apport de nouveaux crédits commerciaux dans la secteur de la petite entreprise; et en second lieu, en obligeant les banques à offrir des services concurrentiels pour ce qui est du crédit commercial.

Il n'est pas évident que la souplesse proposée par le gouvernement fédéral dans le document d'étude permettrait d'atteindre ces objectifs. À vrai dire, les propositions énoncées dans le document d'étude soulèvent un certain nombre d'inquiétudes dans la petite entreprise.

Les recherches de la FCEI laissent entendre que l'établissement des banques de l'Annexe C ne se traduirait pas nécessairement par un plus grand accès au crédit commercial pour la majorité des petites entreprises, car tout laisse croire que de telles institutions seraient intéressées par les prêts de moyenne à grande valeur, qu'elles seraient localisées dans les grands centres urbains et qu'elles viseraient le marché des entreprises situées dans ces centres. L'expérience des banques de l'Annexe B illustre effectivement ce point, puisqu'elles se sont installées seulement dans quelques grandes villes. Une telle concurrence à l'échelon supérieur du marché, qui est déjà bien servi, aurait fort probablement peu d'effets autres qu'indirects et mineurs sur l'échelon inférieur du marché, composé de petites entreprises.

En ce qui concerne la répartition géographique des services étendus qui seraient offerts par les institutions financières non bancaires, nous ne sommes pas certains que les propositions du document d'étude donnerait lieu à l'établissement d'un réseau solide de services financiers modernes axés vers les petites entreprises, dans tout le pays, jusqu'aux localités éloignées comme Baie-Comeau (Québec) ou Caraquet (Nouveau-Brunswick), et ce, d'ici 1990, si jamais un tel réseau s'y rend. Il est possible que certaines institutions financières non bancaires utiliseront leurs employés actuels et feront appel à des professionnels affiliés afin d'offrir de tels services, mais les membres de la FCEI se préoccupent sérieusement du maintien des niveaux actuels de compétence professionnelle dans la prestation de ces services. D'ailleurs, la Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurances a fait un excellent exposé à ce sujet dans le mémoire qu'elle a présenté sur le document d'étude.

Un autre objet de préoccupation est le caractère confidentiel des renseignements sur les clients. Nos membres tiennent beaucoup au caractère confidentiel de leurs affaires financières; c'est avec une crainte fort compréhensible qu'ils entrevoient la possibilité que l'ensemble de leurs dossiers financiers se trouvent dans les classeurs d'une seule institution.

En ce qui concerne un autre problème important, celui du financement par actions, le document d'étude indique que le gouvernement envisage de simplifier les règles de placement pour les compagnies d'assurance, les sociétés de prêts hypothécaires et les caisses de retraite en modifiant la nature des règles, c'est-à-dire en passant de l'optique "qualitative" à une formule "quantitative" ou du "portefeuille".

Ailleurs, le document d'étude indique que la formule du portefeuille aborderait les inquiétudes que cause la solvabilité en exigeant une diversification appropriée de l'actif. En même temps, elle élargirait l'étendue des investissements individuels que pourraient effectuer les institutions financières. Non seulement elle donnerait plus de flexibilité aux institutions pour établir une relation convenable entre l'actif et le passif, mais elle augmenterait aussi la capacité des institutions non financières d'émettre de nouveaux titres. Le document d'étude signale que

cela pourrait apporter une aide précieuse aux petites et moyennes entreprises qui sollicitent pour la première fois du capital-actions ou qui cherchent à restructurer leurs états financiers par l'émission de nouveaux titres.

Une étude préliminaire laisse entendre que les détails de tels investissements dans les petites et moyennes entreprises ne semblent pas avoir été donnés dans le supplément technique au document d'étude. La FCEI est disposée à étudier davantage cette question cruciale dans le cadre du besoin du financement par actions pour les PME, dans une structure financière stable.

F. Questions et préoccupations devant recevoir une réponse avant d'aller de l'avant

De façon générale, nous sommes préoccupés par le fait que le document d'étude ne permette pas à nos membres de placer leur pleine confiance dans le système financier, principalement en raison du traitement de l'assurance-dépôts et de la vaste question du contrôle des sociétés.

La stabilité de la structure financière du Canada et la solvabilité de ses institutions financières en général dépendent dans une grande mesure d'un solide système d'assurance-dépôts. Le système actuel mène à l'instabilité, car les déposants sont assurés jusqu'à une limite de 60 000 \$ par la Société d'assurance-dépôts du Canada, laquelle assure toutes les institutions financières régies par les lois fédérales et la plupart des institutions régies par les lois des provinces. Cette situation encourage les déposants à chercher une institution qui leur accordera le taux de rendement le plus élevé pour leurs investissements, sans étudier au préalable la solidité de l'institution en question.

La question de l'assurance-dépôts est primordiale pour les clients des services financiers, afin que ceux-ci puissent placer leur pleine confiance dans le système financier. Le document d'étude ne traite pas en détail du

contrôle du passif des institutions financières; plus particulièrement, il ne traite pas entièrement de l'assurance-dépôts, puisque celle-ci est l'objet du rapport Wyman.

C'est là une grave lacune, car la grande majorité des institutions financières canadiennes sont assurées par la Société d'assurance-dépôts du Canada. La faillite d'une institution financière est ressentie par toutes les autres institutions membres de la SADC, et les frais afférents sont inévitablement passés au client. De nombreux spécialistes estiment que l'augmentation de 20 000 \$ à 60 000 \$ comme plafond pour les dépôts couverts par la SADC a joué un rôle clé en encourageant certains déposants à investir de façon imprudente, ce qui a éventuellement des incidences sur tous les consommateurs.

En ce qui concerne la vaste question du contrôle des sociétés, le document d'étude propose que les institutions à capital fermé fassent l'objet d'une réglementation plus étroite. La FCEI est préoccupée par le fait que certains experts ont mis en doute l'utilité de maintenir le concept des institutions à capital fermé ainsi que l'efficacité de leur contrôle par la voie réglementaire proposée dans le document d'étude. La récente vague de faillites financières dans ce domaine ne fait qu'ajouter aux préoccupations, notamment en raison des possibilités de transactions intéressées et de conflits d'intérêts. Comme nous l'avons précédemment indiqué, la FCEI se méfie de toute mesure qui tendrait à accroître la concentration des pouvoirs, et elle se préoccupe aussi du fait que les mesures contenues dans le document d'étude pourraient ouvrir la voie à de telles possibilités.

Le secteur fondamental de la concurrence suscite aussi des appréhensions. De fait, il semble que les propositions du document d'étude pourraient avoir comme effet à long terme de réduire plutôt que d'accroître la concurrence. À la lumière de cette possibilité, il va de soi que les membres de la FCEI manifestent de l'inquiétude face à l'établissement de réseaux, comme il est proposé dans le document d'étude.

Également, nous sommes fortement préoccupés de ce que le concept de l'"omni-marché" financier puisse donner lieu à une certaine forme de

contrainte (directe ou implicite), menant à d'éventuelles pratiques de ventes liées. Cette possibilité est bien illustrée par une enquête menée récemment aux États-Unis et selon laquelle la majorité des consommateurs estiment que les banques exercent sur eux des pressions afin qu'ils achètent une assurance s'ils veulent obtenir un prêt. Selon la publication Bank Reading Review, du Council on Financial Competition, "environ 55 % des consommateurs se sont dits d'accord avec l'hypothèse voulant que si leur banque vendait de l'assurance-automobile, ils devraient acheter leurs assurances de leur banque afin de pouvoir obtenir un prêt automobile. Cinquante-huit pour cent des répondants ont indiqué que si leur banque offrait l'assurance sur la propriété, ils seraient requis de l'acheter afin de pouvoir obtenir un prêt hypothécaire. Un nombre à peu près égal de répondants ont indiqué que si les compagnies d'assurance possédaient des banques, les consommateurs seraient obligés d'obtenir leurs prêts automobiles et hypothécaires de ces compagnies afin de pouvoir acheter des assurances. Quarante-quatre pour cent des personnes interrogées ont mentionné qu'ils achèteraient probablement ou fort probablement des assurances distribuées par leurs banques afin d'améliorer leurs relations avec celles-ci" (traduction).^{3/} De telles ventes liées procurent aux grandes institutions un avantage déloyal par rapport aux petits courtiers indépendants qui fournissent ces services et elle devraient être interdites.

La notion d'"omni-marché" financier soulève aussi d'autres questions, notamment en ce qui concerne ses incidences sur les sociétés existantes et sur l'emploi, en particulier dans les régions non urbaines. Les banques réduisent déjà leurs effectifs. L'établissement d'un "omni-marché" financier dans une localité constitue une menace réelle pour l'existence même des sociétés en place et pour l'emploi dans les domaines du droit, de la comptabilité, de l'assurance ainsi que des conseils commerciaux et de placement.

Les incertitudes que suscite le document d'étude parmi les petites entreprises sont réelles et fort inquiétantes. Certains petits courtiers et agents indépendants qui fournissent actuellement des services financiers

^{3/} The Council on Financial Competition : Banking Reading Review, Vol. II, n° 203, mai/juin 1985.

spécialisés se demandent même si la mise en place des propositions du document d'étude ne les obligera pas à fermer boutique. D'autre part, il n'est pas évident que la petite entreprise pourrait bénéficier grandement de ces mesures. Rien ne nous garantit que les avantages de ces mesures, au point de vue efficacité, bénéfices ou coût, atteindront les petites villes du Canada ou seront passés aux clients des petites entreprises. Il n'est pas évident non plus que les services "internes" coûteront moins que ceux qui sont actuellement offerts sur le marché. À première vue, rien ne prouve que la petite entreprise tirera beaucoup de bénéfices directs des propositions contenues dans le document d'étude. Les questions qu'elles suscitent sont nombreuses et variées.

G. Au bénéfice de qui?

Les questions inévitables doivent maintenant être posées. Qui a demandé ces changements : l'industrie ou le consommateur? Les changements proposés se traduiront-ils en avantages réels pour les consommateurs? Le cas échéant, à quel coût? La FCEI croit que les propositions peuvent profiter aux petites entreprises indépendantes. Mais elles peuvent également menacer la survie de nombreuses petites entreprises et, par voie de conséquence, l'emploi dans les localités ainsi que l'assiette fiscale totale. Les avantages possibles pour certaines grandes institutions financières sont évidents et appréciables. Par contre, les avantages pour les petites entreprises apparaissent moins appréciables en théorie, et leur échapperaient en pratique. C'est pourquoi les petites entreprises favorisent une approche attentiste. Le FCEI se propose donc de mener une enquête continue sur les effets tangibles, tant positifs que négatifs, que les propositions contenues dans le document d'étude pourraient avoir sur les petites entreprises.

Le document d'étude est un instrument utile qui permet de discuter les meilleures façons pour le Canada de continuer à progresser et d'adapter ses institutions financières aux réalités économiques changeantes.

Le document d'étude n'aborde pas entièrement les préoccupations des petites entreprises indépendantes. De fait, on n'y retrouve aucune discussion réelle des avantages des propositions pour les petites entreprises. Ces préoccupations doivent donc être étudiées ailleurs. La FCEI se propose d'étudier davantage la question et encourage le gouvernement et ses dirigeants à faire de même, afin de garantir que la création d'une nouvelle structure ou d'un nouveau système saura répondre aux besoins et aux préoccupations de la petite entreprise, secteur capital pour le Canada.

En guise de conclusion, la FCEI se réjouit de ce que le document d'étude permette de discuter ouvertement les méthodes à prendre afin de fournir de meilleurs services financiers à tous les Canadiens et, de notre point de vue, aux petites entreprises.

ANNEXE I

MANDAT No 109, 1984

ÊTES-VOUS POUR OU CONTRE L'ENTRÉE DES BANQUES ET/OU DES AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES SUR LE MARCHÉ DES ASSURANCES?

À UN MOMENT OÙ LES BANQUES, LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE, LES COURTIER EN VALEURS MOBILIÈRES ET LES COMPAGNIES D'ASSURANCE TENTENT DE DIVERSIFIER LEURS ACTIVITÉS, LA DÉLIMITATION ENTRE CES DIFFÉRENTS SECTEURS DEVIENT DE PLUS EN PLUS FLOUE. PAR EXEMPLE, LA BANQUE TORONTO-DOMINION VIENT D'OFFRIR DES SERVICES DE COURTAGE AU RABAIS TANDIS QUE, DE LEUR CÔTÉ, LES BANQUES S'INQUIÈTENT DE VOIR LES COURTIER ACCEPTER DES FONDS EN DÉPÔT. UNE COMMISSION FÉDÉRALE FORMÉE DE 14 MEMBRES ÉTUDIE ACTUELLEMENT A HUIS CLOS "L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES" ET LES CHANGEMENTS À APPORTER À LEUR RÉGLEMENTATION. APPAREMMENT, L'ENTRÉE DES BANQUES DANS LE SECTEUR DES ASSURANCES CONSTITUE L'UN DES PRINCIPAUX SUJETS DE CETTE ÉTUDE. LE QUÉBEC S'APPRÊTE À REGROUPER LES DIVERS SERVICES FINANCIERS POUR LES RENDRE PLUS ACCESSIBLES AUX CLIENTS.

Arguments pour : Le regroupement des services financiers serait avantageux. Les banques canadiennes doivent élargir leurs services afin de mieux affronter la concurrence des banques étrangères. Toutes les institutions financières devraient pouvoir offrir des services d'assurance à la condition qu'elles soient toutes soumises aux mêmes règles.

Arguments contre : Les institutions financières seraient en mesure de profiter de leur influence pour orienter leurs clients vers leurs services d'assurance. Les banques dominent déjà les marchés financiers, et si elles ont autorisées à vendre des assurances, la concentration des pouvoirs s'accroîtra d'autant.

POUR : 21 %

CONTRE : 69 %

INDÉCIS : 10 %

AVRIL 1980

ÊTES-VOUS POUR OU CONTRE L'EXTENSION DU CHAMP D'ACTIVITÉ DES BANQUES AU DOMAINE DU CRÉDIT-BAIL?

LA NOUVELLE LOI SUR LES BANQUES SERA DÉBATTUE AU PARLEMENT BIENTÔT. CETTE DERNIÈRE RECOMMANDE DE DONNER AUX BANQUES À CHARTE LE DROIT D'ENTRER DANS LE DOMAINE DU CRÉDIT-BAIL. LA LÉGISLATION PRÉVOIT QUE LES BANQUES POURRAIENT ACHETER DES AUTOMOBILES, DES ORDINATEURS, DES APPAREILS ÉLECTRONIQUES, ETC., ET LES LOUER ENSUITE AU PUBLIC ET AUX ENTREPRISES.

Arguments pour : L'entrée des banques dans ce secteur le rendrait plus compétitif. Les entreprises auraient un meilleur service du fait qu'il y a des succursales bancaires dans tous les coins du pays. Les banques devraient être capables d'offrir l'éventail le plus complet de services financiers. Aux États-Unis, les banques oeuvrent déjà dans ce domaine. Les banques ont besoin de cette source de revenus pour concurrencer efficacement les institutions financières étrangères établies chez nous.

Arguments contre : Le financement par crédit-bail pour l'entreprise est déjà établi sur une base compétitive. Potentiellement, il existe un conflit d'intérêt du fait que les banques concurrenceraient aussi directement les commerçants (vendeurs d'automobiles, etc.) qui eux-mêmes se financent par l'entremise des banques. De par leur capacité d'acheter en volume, les banques bénéficieraient d'escomptes substantiels. Les banques devraient concentrer leurs efforts sur leur capacité de financement.

POUR : 26 %

CONTRE : 67 %

INDÉCIS : 7 %

FÉVRIER 1976

ÊTES-VOUS POUR OU CONTRE LA PROPOSITION VOULANT QUE LES BANQUES À CHARTE OFFRENT DES SERVICES INFORMATIQUES À LEURS CLIENTS?

LA LOI SUR LES BANQUES EST EN COURS DE RÉVISION; UNE NOUVELLE LOI SERA PROMULGUÉE EN 1977.

POUR LES BANQUES À CHARTE, OFFRIR DES SERVICES INFORMATIQUES REPRÉSENTE UN PROLONGEMENT NORMAL DES SERVICES QU'ELLES ONT TOUJOURS FOURNIS, COMME L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES DE PAYE ET LE RAPPROCHEMENT DES COMPTES. LES SOCIÉTÉS DE SERVICES INFORMATIQUES CONSIDÈRENT QUE LES SERVICES PARA-INFORMATIQUES NE CONSTITUENT PAS UNE FONCTION BANCAIRE.

LE 30 DÉCEMBRE 1974, LE MINISTRE DES FINANCES A DEMANDÉ AUX BANQUES DE NE PAS ÉTENDRE LEURS SERVICES INFORMATIQUES TANT QUE CETTE QUESTION NE SERA PAS RÉGLÉE.

LES PROGRÈS RAPIDES DE LA TECHNOLOGIE METTRONT LES SERVICES INFORMATIQUES À LA PORTÉE D'UN GRAND NOMBRE DE PETITES ENTREPRISES. CE QU'IL FAUT DÉTERMINER, C'EST SI CES SERVICES SERONT PRINCIPALEMENT OFFERTS PAR LES BANQUES OU PAR LES SOCIÉTÉS SPÉCIALISÉES DANS LES SERVICES INFORMATIQUES.

Arguments pour : Les banques ont traditionnellement offert de nombreux services parabancaires afin de répondre à la demande de leurs clients. Les ordinateurs leur permettent de mieux répondre à ce besoin continu. Les données requises pour les services bancaires habituels pourraient être traitées à peu de frais et constituer des renseignements supplémentaires pour les clients, ce qui leur permettrait de mieux administrer leurs affaires. Le caractère confidentiel des liens entre la banque et le client serait préservé. Il y aurait amélioration des services à l'entreprise, car il existe des succursales bancaires dans presque tous les régions et localités du pays. Une concurrence accrue entre les banques devrait découler de politiques publiques conçues afin d'augmenter le nombre des banques, plutôt que de politiques restreignant l'éventail des services offerts par les banques.

Arguments contre : Les services informatiques ne sont pas une fonction essentielle des banques. Il est difficile d'en déterminer le coût réel, car les banques emploient le même matériel informatique pour les services bancaires et les services non bancaires. Cela pourrait conduire les banques à se livrer à une guerre de prix ridiculement bas pour des services informatiques non bancaires subventionnés, afin d'attirer des clients. Les propriétaires d'entreprises indépendantes pourraient difficilement refuser les services informatiques de leur banque, surtout lorsqu'ils négocient un prêt. L'industrie indépendante des services informatiques ne pourrait pas concurrencer les services offerts par les banques dans le cadre d'offres globales faites à leurs clients. La concurrence sera mieux servie si le marché est composé de petites, moyennes et grandes entreprises.

POUR : 39 %

CONTRE : 48 %

INDÉCIS : 13 %

ANNEXE II

MANDAT 112, 1984

ÊTES-VOUS POUR OU CONTRE UN CHANGEMENT LÉGISLATIF AUTORISANT LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE À ACCROÎTRE LEURS PRÊTS AUX ENTREPRISES?

À L'HEURE ACTUELLE, LES PRÊTS COMMERCIAUX DES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE SONT LIMITÉS. AU COURS DES ANNÉES 1970, CES SOCIÉTÉS ONT VU LEUR MARCHÉ DES HYPOTHÈQUES RÉSIDENTIELLES S'EFFRITER GRADUELLEMENT SOUS L'EFFET D'UNE CONCURRENCE EFFRÉNÉE ET D'UNE BAISSSE DE LA DEMANDE. UN PROJET DE LOI VISANT À RÉVISER LA LOI SUR LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE EST À L'ÉTUDE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES.

Arguments pour : Cela élargirait considérablement l'éventail des sources de financement offertes aux petites et moyennes entreprises. Les banques seraient obligées d'accorder des conditions avantageuses aux entreprises qui empruntent afin d'être aussi concurrentielles que les sociétés de fiducie.

Arguments contre : Cela pourrait créer un conflit d'intérêt entre les obligations assumées par les sociétés de fiducie envers leurs clients d'une part, et celles dont elles s'acquittent vis-à-vis des entreprises emprunteuses d'autre part (p. ex., en cas d'investissement dans une entreprise qui reçoit un prêt).

POUR : 81 %

CONTRE : 10 %

INDÉCIS : 9 %

APPENDICE "FNCE-78"

RÉPONSE ET COMMENTAIRES

au

GOUVERNEMENT DU CANADA

concernant

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES :PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

de

LA BANQUE TORONTO-DOMINION

Toronto, Canada

Août 1985

(Révisé le 19 septembre 1985)

Préface:

La Banque Toronto-Dominion est heureuse de faire connaître sa réponse au Livre vert du gouvernement du Canada intitulé La Réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer (auquel nous ferons référence dans le présent mémoire sous le vocable de Livre vert).

La Banque Toronto-Dominion désire féliciter le gouvernement du Canada de ses efforts au niveau de la législation et de la réglementation régissant les institutions financières. Ces questions sont difficiles et complexes. Elles sont également d'une importance considérable pour la population canadienne. La Banque désire souligner dès le départ qu'elle appuie entièrement le mémoire rédigé par l'Association des banquiers canadiens et intitulé Remarques préliminaires concernant la Réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer. Nous pensons fermement nous aussi que l'exclusion des grandes banques de l'Annexe A de la formulation des changements destinés à refléter l'évolution actuelle et future des marchés financiers nuira à la prestation concurrentielle de services financiers à un grand nombre de Canadiens. Étant donné que l'ABC a traité en détail de cet aspect, nous nous étendrons sur l'importance des répercussions du dessaisissement et sur la faisabilité des recommandations proposées par l'ABC concernant la propriété élargie des sociétés de portefeuille financière.

I. Introduction

Le présent mémoire est centré sur la nécessité d'imposer la propriété à capital étendu aux institutions financières si l'on veut assurer la protection des déposants et la stabilité du système financier canadien.

Les principaux points intéressant la Banque Toronto-Dominion peuvent se résumer comme suit:

1. Les transactions intéressées par des institutions financières, comme l'a souligné le Livre vert, portent préjudice aux déposants et au système financier.
2. Les possibilités d'abus découlant des transactions intéressées sont beaucoup plus élevées dans les institutions financières à capital fermé.
3. Les contrôles proposés dans le Livre vert ne permettraient pas de se protéger contre les transactions intéressées.
4. La propriété à capital étendu constitue le moyen de contrôle le plus efficace.
5. Le gouvernement devrait imposer la propriété à capital étendu aux sociétés de portefeuille financières comme il a été proposé dans le Livre vert.
6. Le dessaisissement des actions nécessaire à l'implantation de la propriété à capital étendu serait avantageux pour les marchés financiers et le public canadien et pourrait se réaliser sans perturbation du marché monétaire.

II Principes directeurs

Tout changement à la législation ou au fonctionnement du système financier devrait être étudié à la lumière des trois principes directeurs qui suivent.

1. La législation devrait assurer dans toute la mesure du possible la sécurité des économies des déposants et la stabilité du système financier.
2. Les changements à la législation devraient améliorer et accroître l'accès pour tous les consommateurs aux services financiers et ce, au plus bas coût possible.
3. Les changements apportés ne devraient pas réduire la compétitivité des institutions financières canadiennes sur les marchés internationaux, compte tenu de l'importance de leurs opérations internationales pour l'économie du Canada.

III Préoccupations des banques vis-à-vis de la protection des déposants et de la stabilité du système

La protection des déposants et la stabilité du système financier sont des questions de grande importance aussi bien pour les banques, le gouvernement, que pour le grand public.

L'intérêt des banques est à deux volets. Cet intérêt tient en partie au fait que quand des déposants doivent être dédommagés pour des pertes encourues à la suite du défaut d'une institution financière assurée, les banques remboursent la majorité de ces pertes par l'entremise des primes qu'elles paient à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Mais l'intérêt des banques est plus large que cela.

Les banques sont des intermédiaires financiers. Leur capacité de fournir un service efficace, à bon marché, dépend en grande partie de la volonté de millions de personnes de déposer chez elles leurs économies. L'existence

des banques repose sur la confiance. Le défaut, la mauvaise gestion ou l'exploitation frauduleuse d'une institution financière peuvent déstabiliser tout le système financier. L'intérêt des banques se marie de toute évidence, à ce niveau, à celui du grand public.

IV Réforme de l'assurance-dépôts

Il faut premièrement, pour accroître la protection des déposants et la stabilité du système financier, réformer l'assurance-dépôts.

La Banque Toronto-Dominion appuie globalement la recommandation du Comité Wyman touchant le partage des risques et formulée dans le mémoire de l'Association des banquiers canadiens en réponse au rapport de ce comité. Il faut décourager et prévenir la gestion imprudente ou frauduleuse et imposer une discipline du marché par l'entremise d'une formule quelconque de partage des risques. Nous appuyons la recommandation traitant de l'accroissement du professionnalisme et des pouvoirs au sein de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

V L'importance de la propriété à capital étendu

Il faut deuxièmement imposer la propriété à capital étendu aux institutions financières acceptant des dépôts, parallèlement à l'accroissement des contrôles au sein de ces institutions, si l'on veut éviter les abus, promouvoir la stabilité financière et contribuer à l'efficacité des marchés financiers.

Le débat entourant la protection des déposants contre les transactions intéressées des institutions financières a établi que la propriété à capital étendu est une alternative préférable à une interdiction des transactions intéressées.

Le gouvernement a soulevé la question de la propriété à capital étendu et approuvé l'idée dans son Document de travail sur la révision de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt rendu public en juillet 1982. Le gouverneur de la Banque du Canada a déclaré,

dans ses remarques préliminaires lors de sa comparution devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes le 9 juillet 1985, que la solution qu'il privilégiait était la propriété à capital étendu, que cette solution permettait de s'assurer qu'aucun propriétaire ne soit de taille à dominer une institution financière et à s'en servir pour ses propres intérêts, et que la propriété à capital étendu a bien fonctionné à l'intérieur du système bancaire.

VI Arguments à l'encontre de la propriété à capital étendu

La propriété à capital étendu en tant que solution de rechange a été rejetée dans le Livre vert pour les trois raisons qui suivent

- A. "Des contrôles rigoureux des transactions intéressées peuvent aboutir au même résultat". (Livre vert, page 4).
- B. "Une telle politique ... ferait obstacle à l'innovation et à l'efficacité ..." (Livre vert, page 4)
- C. ".....Les dislocations qu'entraîne l'exigence que la participation aux institutions financières soit diversifiée n'est nullement profitable." (Livre vert, page 35)

Nous allons maintenant discuter en détail de ces raisons.

A. Inefficacité des contrôles sur les transactions intéressées

Pour ce qui est du premier point, la Banque Toronto-Dominion soutient que l'imposition de contrôles rigoureux sur les transactions intéressées ne peut protéger adéquatement les déposants contre les transactions intéressées ni contre les conflits d'intérêts au sein d'institutions financières à capital fermé.

Selon nous, une interdiction des transactions intéressées ne permettra pas:

1. d'éviter le détournement de dépôts; (d'après nous, le risque d'un tel détournement de dépôts est plus marqué avec la propriété à capital fermé, ce qui est surtout le cas lorsqu'il y a contrôle combinée des avoirs "réels" et "financiers" puisque le degré élevé de levier inhérent aux dépôts financiers offre la possibilité à un exploitant sans scrupules de "filouter" bien plus facilement les déposants que de prendre le contrôle d'une institution financière);
2. de faire face à la réduction de la concurrence et de la discipline du marché qui résultera de la propriété à capital fermé et de l'inévitable mariage des secteurs industriel et financier;
3. d'assurer une allocation équitable de crédits. Il est douteux qu'une banque contrôlée par une société de portefeuille financière à capital fermé prêterait à un concurrent du principal actionnaire dans le secteur industriel de la société de portefeuille financière.

Nous pensons également qu'il serait pour ainsi dire impossible d'imposer l'interdiction des transactions intéressées pour les raisons qui suivent.

1. Les infractions (qui peuvent, comme on l'a vu récemment, se produire très rapidement) ne seraient découvertes qu'après avoir été commises.
2. La vérification et la découverte d'infractions majeures, surtout à l'intérieur d'un laps de temps relativement bref, exigerait une augmentation massive des ressources à la disposition des inspecteurs du gouvernement.
3. Même s'il était possible de vérifier et de découvrir toutes les infractions majeures, il faut se demander si de tels problèmes pourraient être résolus. Peut-être bien que certaines transactions pourraient être inversées, bien qu'historiquement cela n'ait pas été pratique. L'inversion des transactions peut, toutefois, s'avérer difficile ou même impossible. Plus il s'est écoulé de temps et plus

cela devient difficile. (On pourrait se demander, par exemple, comment on aurait pu inverser l'achat et la revente successifs d'appartements dans l'affaire Greymac-Seaway-la Couronne. Il vaut aussi la peine de souligner que cette histoire d'achat et de revente successifs d'appartements a immédiatement été portée à la connaissance du public et que les pertes encourues à la suite de cette transaction intéressée sont encore considérables.)

4. Si des infractions étaient découvertes et que des transactions étaient inversées, les problèmes ne seraient aucunement réglés. La publicité qui s'ensuivrait contribuerait immanquablement à déstabiliser l'institution financière en cause et, très probablement, contribuerait aussi à déstabiliser l'ensemble du système financier.
5. La sanction à imposer aux coupables de telles infractions ne pourrait être déterminée qu'après le fait.

Les organismes de réglementation disposent de pouvoirs limités et ne peuvent directement contrôler les opérations des institutions financières et ne devraient pas non plus le faire. Le rôle de la réglementation gouvernementale et celui des règles internes des sociétés face aux conflits d'intérêts dans un sens plus large sont donc des questions importantes.

En bref, il n'existe aucun ensemble de règles gouvernementales pouvant assurer le respect de l'éthique et de l'intégrité. Ni les gouvernements ni les organismes publics de réglementation ne peuvent, par exemple, recruter de "bons" propriétaires pour une institution financière. Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, la réglementation gouvernementale est nécessaire. Les règles internes des sociétés contrôlées par des actionnaires indépendants ont cependant elles aussi un rôle non-négligeable à jouer. De même, les administrateurs indépendants représentant les intérêts de ces actionnaires doivent s'efforcer d'assurer l'intégrité et l'efficacité des institutions financières.

Les politiques gouvernementales doivent viser à prévenir les transactions intéressées et les conflits d'intérêts qui pourraient s'avérer préjudiciables. Nous nous sommes trop fiés jusqu'ici à l'assurance-dépôts, ce que nous n'aurions pas dû faire, pas plus que nous ne devrions ultérieurement nous en remettre uniquement à une réglementation massive.

La Banque Toronto-Dominion soutient que tout comme ".....les règles limitant les participations individuelles à 10 pour cent ont contribué à réduire les risques de transactions intéressés dans le secteur bancaire..." (Livre vert, page 4) de telles règles seraient de loin le meilleur moyen de les empêcher dans d'autres dépôts financiers. La législation devrait viser à créer un climat permettant d'éviter les transactions intéressées et de réduire le plus possible le nombre des conflits d'intérêts.

Nous ne prétendons pas que la propriété étendue est une panacée, mais nous croyons fermement qu'une combinaison réglementation, propriété étendue, contrôles plus rigoureux des conseils d'administration des institutions et partage des risques vaut beaucoup mieux que de s'en remettre exclusivement à la réglementation.

B. Inhibition improbable de la direction

En ce qui concerne la deuxième raison ayant milité en faveur du rejet de la propriété à capital étendu, la Banque Toronto-Dominion soutient que l'innovation et l'efficacité en matière de gestion ne reposent ni sur la propriété à capital fermé ni sur la propriété à capital étendu. On peut aussi bien citer en exemple une institution financière à capital étendu très bien gérée (Canada Trust entre autres) qu'une institution financière à capital fermé mal gérée (la Crown Trust sous l'ancienne administration, entre autres).

Le point important à souligner, c'est que la propriété d'une certaine partie des actions d'une société est un moyen efficace de motiver ses cadres. C'est pour cette raison que la Banque Toronto-Dominion incite et aide ses employés à se porter acquéreurs d'actions de l'institution. Plus de 50 pour cent des employés de la Banque en sont actionnaires.

Il faudrait souligner que la propriété à capital fermé ne motive que le propriétaire ou le groupe de propriétaires. À la Banque Toronto-Dominion, nous pensons qu'il est aussi important de motiver tous les employés et de les inciter à devenir propriétaires de l'institution. En ce qui concerne la motivation des cadres dans les institutions qui distribueraient leurs actions plus ouvertement, il est certain que le désir d'accroître la valeur des actions autant que possible contribuerait de façon majeure à les inciter à faire preuve d'innovation et d'efficacité en matière de gestion.

Nous admettons qu'il est arrivé qu'un actionnaire majoritaire ait amélioré la compétitivité et l'efficacité d'une institution financière. Il est cependant aussi arrivé qu'un actionnaire majoritaire ait détourné les avoirs de l'institution et ait conduit cette dernière à l'insolvabilité. L'objectif souhaitable, bien sûr, c'est l'équilibre entre efficacité-innovation et stabilité-solvabilité. S'il fallait faire un choix, les organismes de réglementation devraient toujours opter pour la stabilité-solvabilité, compte tenu de ses répercussions pour le système financier.

Bouleversement improbable des marchés financiers

En ce qui concerne la troisième raison invoquée pour rejeter la propriété à capital étendu, la Banque Toronto-Dominion estime que la restructuration des institutions financières de sociétés à capital fermé en sociétés à capital ouvert aurait, en réalité, un effet positif sur les marchés financiers et bénéficierait au grand public. Rien, selon nous, ne prouve qu'il y aurait bouleversement.

Il existe beaucoup de précédents à ce niveau au Canada, et encore plus dans d'autres pays.

1. Au Canada, les restrictions régissant la propriété des médias, surtout dans l'industrie de la câblodistribution, ont entraîné un certain nombre de restructurations et de dessaisissements.

2. Les cinq plus grandes banques de l'Annexe A ont été obligées de se dessaisir d'une partie de leurs avoirs dans des sociétés de fiducie à la suite des changements apportés en 1967 à la Loi sur les banques. Ces dessaisissements majeurs se sont effectués sans qu'il y ait bouleversement des marchés financiers.
3. Citicorp a été obligé de se dessaisir de 75 pour cent des avoirs qu'elle possédait dans la Banque mercantile à la suite, encore une fois, des changements apportés en 1967 à la Loi sur les banques.
4. Plus récemment, Trilon Financial Corporation a volontairement réduit ses avoirs indirects dans la Compagnie d'assurance-vie la London du Canada de 98 à 63 pour cent (à 54 pour cent, si l'on tient compte du respect de toutes les garanties) par l'entremise d'une distributions publique d'actions d'une valeur d'environ 225 millions de dollars.

Tous ces avoirs très importants ont été vendus sur le marché domestique sans difficulté et ont subséquemment donné au public canadien davantage accès à ces actions. Les émissions de ces dernières ont, de fait, été bien accueillies par les investisseurs.

Il y a même déjà eu dessaisissements massifs sur des marchés très peu réceptifs. Pendant la crise des années 30, par exemple, le gouvernement américain a adopté la Glass Steagall Act (qui séparait banques commerciales et banques des placements parce que l'on estimait que de tels dessaisissements étaient importants pour la stabilité, la crédibilité et la solvabilité du système financier. Sans vouloir paraître alarmistes, nous soutenons que la propriété étendue des dépôts financiers est toute aussi importante pour la stabilité, la crédibilité et la solvabilité du système.

Nous allons maintenant fournir certains détails concernant nos propositions de restructuration.

VII Restructuration des institutions financières à capital fermé

Une restructuration financière des sociétés de portefeuille financières pourrait-elle se faire sans bouleverser les marchés financiers et la gestion des institutions en cause? Si oui, cette restructuration présenterait-elle des avantages secondaires pour les marchés financiers? La Banque Toronto-Dominion estime que la réponse à ces deux questions est "oui".

Le meilleur moyen d'effectuer une telle restructuration serait d'imposer la propriété à capital ouvert aux sociétés de portefeuille financières comme l'a proposé le gouvernement.

- Limite de propriété

Nous proposons qu'il soit interdit à toute personne ou société (ou groupe de personnes ou de sociétés) de posséder plus de 10 pour cent des avoirs d'une société de portefeuille financière. C'est là la même limite de propriété qui a été appliquée, avec succès, aux banques canadiennes.

- Période de restructuration

Il faudrait, naturellement, prévoir pour la restructuration une période de temps relativement longue. La Banque recommande une période de cinq ans, qui pourrait être prolongée de cinq autres années sous réserve de l'accord du ministre des Finances ou du ministre d'État aux Finances. Pour qu'il y ait prolongation, il faudrait entre autres, selon nous, que le demandeur ait fait la preuve pendant les cinq premières années qu'il avait tenté de procéder à des distributions d'actions.

- Répercussions de la distribution d'actions proposée

La distribution d'actions pour en arriver à faire des sept plus importantes sociétés de portefeuille financières du Canada* des

* Trilon Financial Corporation, Power Financial Corporation, E-L Financial Corporation Ltd., Genstar Financial Corporation, Traders Groups Ltd., Crown Inc. et First City Financial Corporation Ltd. (Les chiffres cités reposent sur l'hypothèse selon laquelle Genstar Financial acquérera 100 pour cent des actions de Canada Trust.)

sociétés en propriété à capital ouvert serait au total de l'ordre de 2,7 milliards de dollars, si l'on se base sur le prix de leurs actions en juillet 1985 (voir l'Annexe 1).

Il existe plusieurs façons d'évaluer les conséquences de la distribution secondaire de 2,7 milliards de dollars d'actions d'institutions financières. La première façon, c'est de considérer la distribution proposée par rapport à l'importance des marchés actuels d'actions et des changements survenus au cours des cinq dernières années.

La distribution proposée de moins de trois milliards de dollars d'actions semble minuscule en comparaison du total du capital des sociétés à la fin de l'année 1984 (voir le tableau 1).

TABLEAU 1
TOTAL DU CAPITAL DES SOCIÉTÉS, À LA FIN DE L'ANNÉE 1984
(EN MILLION DE DOLLARS)

Sociétés privées non financières ^a	259 960
Banques et quasi-banques	21 651
Sociétés d'assurances	458
Autres institutions financières privées ^{a, b}	118 333
	<hr/>
	400 402

Remarques: a) Exclut les sociétés d'État.

b) Cette catégorie incluant les sociétés de portefeuille financières, il peut donc y avoir comptabilisation en double des actions de sociétés financières et non financières entre la présente catégorie et d'autres figurant au tableau.

Source: Statistique Canada, Les comptes nationaux de bilan, 1969 à 1984

La distribution paraît aussi de faible envergure quand on considère les transactions d'actions à la Bourse de Toronto au cours des cinq dernières années (voir le tableau 2).

Si les 2,7 milliards de dollars d'actions étaient mis sur le marché au cours des dix prochaines années à raison de 270 millions de dollars d'actions par année, cela équivaldrait annuellement à simplement 1,01 pour cent des volumes de 1984.

TABLEAU 2

VALEUR MARCHANDE GLOBALE DES ACTIONS TRANSIGÉES
À LA BOURSE DE TORONTO, 1980 À 1985

Année	Valeur totale des actions transigées (en milliard de dollars)
1980	29,5
1981	25,1
1982	17,7
1983	30,2
1984	26,7
1985	<u>24,3</u>
Total	153,5

Nota: Les statistiques de l'année 1985 valent pour la période s'étendant jusqu'au 31 juillet.

Source: La Bourse de Toronto

Il est possible d'établir une autre perspective en étudiant la valeur des nouvelles émissions nettes sur le marché canadien des actions privilégiées et ordinaires des sociétés au cours des cinq dernières années (se reporter au tableau 3). Le marché se développera au cours des cinq prochaines années et, encore une fois, des offres d'actions totalisant 2,7 milliards

de dollars auraient à peine été remarquées puisqu'elles auraient représenté, si elles avaient été distribuées, seulement 7,7 pour cent des 35 milliards de dollars des nouvelles émissions nettes des cinq dernières années.

TABLEAU 3

NOUVELLES ÉMISSIONS D' ACTIONS PRIVILÉGIÉES ET ORDINAIRES EFFECTUÉES
AU CANADA PAR LES SOCIÉTÉS (en million de dollars)^a

<u>Année</u>	<u>Valeur</u>
1980	4 927
1981	6 972
1982	6 545
1983	9 003
1984	<u>8 077</u>
Total	<u>35 524</u>

Nota: ^aInclut les émissions en devises étrangères écoulées au Canada

Source: Banque du Canada, Revue de la Banque du Canada, juin 1985, tableau F6.

Il est possible d'établir une dernière perspective à partir d'un examen de chacune des nouvelles émissions et des émissions secondaires d'actions ordinaires et privilégiées effectuées au cours des cinq dernières années (se reporter au tableau 4). La liste qui y figure n'inclut que les émissions les plus importantes. La taille et le nombre de ces émissions montrent qu'une demi-douzaine ou une douzaine de nouvelles émissions de 100 à 200 millions de dollars sur une période de cinq ans pourraient être facilement absorbées par le marché financier canadien.

Les émissions de certaines sociétés de portefeuille seraient évidemment plus importantes que d'autres. Malgré tout, ni l'émission globale ni l'émission exigée de chacune des sociétés ne seraient assez importantes pour empêcher les marchés financiers canadiens de les absorber. Ces

développeront relativement beaucoup au cours des prochaines années, ce qui facilitera les distributions d'actions exigées. Les faibles taux d'inflation prévus pour les prochaines années sont de bon augure pour les placements en actions, et surtout celles des institutions financières.

TABLEAU 4
VALEUR DES DISTRIBUTIONS D'ACTIONS DE CERTAINES SOCIÉTÉS,
1980 À 1984

Année	Type	Émetteur	Valeur (en million de dollars)
1980	Ordinaire	Domtar	71,5
		Genstar	42,3
		TransCanada Pipelines	50,6
		Banque impériale de commerce	
	Privilégiée ^b	du Canada	225,0
		Stelco	148,8
		TransCanada Pipelines	110,0
1981	Ordinaire	Dome Canada	400,0
		Union Gas	50,6
		Turbo Resources	50,5
		Banque impériale de commerce	
	Privilégiée ^b	du Canada	225,0
		Banque de Montréal	200,1
		Brascan	100,0
1982	Ordinaire	Imasco	108,9
		Inco	89,9
		Thomson Newspapers	133,7
		Banque impériale de commerce	
	Privilégiée ^b	du Canada	150,0
		Canadian Utilities	270,3
		Nova, An Alberta Corp.	240,0

1983	Ordinaire	Les Entreprises Bell Canada	321,4
		Canadian Occidental Petroleum	184,5
		Goldcorp Investments	164,9
	Privilégiée ^b	Banque de Montréal	175,0
		Norcen Energy Resources	150,0
		Banque royale du Canada	300,0
1984	Ordinaire	Banque Toronto-Dominion	243,0
		Hees International Corp.	120,0
		Xerox du Canada	95,9
		Banque impériale de commerce	
	Privilégiée ^b	du Canada	300,0
		Banque de la Nouvelle-Écosse	250,0
		Trilon Financial Corp.	150,0

Remarques: ^aLes Émissions qui figurent au tableau sont les plus importantes ou parmi les plus importantes effectuées pendant la période visée.

^bÀ l'exception des Émissions d'actions rachetables au gré de l'émetteur ou du détenteur.

Source: The Financial Post Corporation Service, Record of New Issues, différentes années.

. Avantages

La propriété à capital étendu offrirait plusieurs avantages, et non pas seulement pour le système financier.

1. Les investisseurs auraient un choix plus étendu. Ils pourraient faire un choix clair entre les sociétés financières et les sociétés non financières et un choix plus large d'actions de sociétés financières leur serait offert.

2. L'emploi du produit des émissions d'actions pourrait présenter un autre avantage. Les sociétés en recevant le produit seraient libres d'investir dans de nouvelles entreprises non financières, qui seront plus tard si vitales pour le bien-être économique du Canada. Il y aurait en effet lieu de souligner que les investisseurs au sein du grand public devraient être incités à se porter acquéreurs d'actions de sociétés établies. Les groupements à capital fermé, grâce aux nombreuses compétences qu'ils peuvent attirer, conviennent bien davantage aux entreprises non financières nouvelles et innovatrices et sont plus susceptibles d'y investir avec succès.
3. Les gouvernements devraient se féliciter de la diminution des risques d'insolvabilité et de la réduction de la concentration des pouvoirs.
4. Les employés, en se portant acquéreurs d'actions, pourraient avoir part à la croissance qu'ils contribuent à rendre possible.
5. Les courtiers en valeurs mobilières devraient être encouragés par l'augmentation du choix offert, qui vraisemblablement entraînera une hausse du volume et du rendement des marchés d'actions.

VIII Conclusion

En conclusion, la Banque Toronto-Dominion appuie sans réserve les recommandations formulées dans le mémoire de l'Association des banquiers canadiens. Dans le présent document, nous avons tenté d'aider le gouvernement à prendre la décision d'imposer la propriété étendue, généralement reconnue comme étant le meilleur moyen de prévenir les transactions intéressées.

Nous espérons avoir réussi à démontrer que l'existence d'un actionnaire majoritaire n'est pas liée à l'efficacité administrative d'une institution financière et que le dessaisissement est non seulement possible, mais qu'il présente plusieurs avantages.

ANNEXE I

AMPLEUR DE LA DISTRIBUTION D' ACTIONS REQUISE POUR
LIMITER LA PROPRIÉTÉ À 10 POUR CENT

<u>Sociétés de porte-</u> <u>feuille financière</u>	<u>Blocs de contrôle</u>	<u>Valeur des avoirs</u> <u>supérieurs à 10 pour cent</u> <u>- avoirs de base</u>
Trilon	Brascan	115 093 358 \$
	O et Y	9 492 236
Power Financial	Power Corporation	800 313 957
	Caisse de dépôts	29 880 076
E-L Financial	Dominion & Anglo	35 267 725
Traders	Canadian General Securities	27 442 950
Crown	Aegon N.V.	52 570 588
	Kingsfield Investments	32 147 482
	Scotia Investments	4 916 674
First City Financial	Bel-Fran -	
	Bel-Can. -	142 478 000
	Bel-Alta -	
Genstar Financial	Genstar Corporation	1 433 000 000
- Permanent du Canada*		
- Canada Trust		
		<hr/> 2 682 603 046 \$

*En supposant que la vente se fasse à 1,7 par la valeur comptable.

APPENDICE "FNCE-79"



CROWN

EXPOSÉ DE VUES

août 1985

CROWN X INC.

**Exposé de vues
sur
la réglementation des
institutions financières du Canada**

Crownx Inc.
120, rue Bloor est
Toronto (Ontario) M4W 1B8
(416) 928-7722

CROWN X INC.

Table des matières

Profil de la compagnie
Résumé des recommandations
Sociétés de portefeuille financières
Transactions intéressées
Diversification des compagnies d'assurance
 et emploi des fonds des assurés
Conflits d'intérêt
Surveillance et réglementation

PROFIL DE LA COMPAGNIE

Crownx Inc. est une compagnie de services intégrés qui exerce ses activités dans trois grands domaines: services financiers (groupe financier Crown), soins de santé (groupe Extendicare) et technologie informatique (groupe Crowntek).

Crownx Inc. est une société ouverte sous contrôle canadien à grand nombre d'actionnaires. Ses actions sont inscrites à la Bourse de Toronto et à la Bourse de Montréal et elle compte environ 7400 actionnaires.

Le Groupe financier Crown dispense des services d'assurance et autres services financiers à des particuliers, à des groupes et à des sociétés sur le plan international par l'entremise de ses membres principaux, à savoir:

- Crown, compagnie d'assurance-vie ("CrownVie") (participation de 98.8%), qui a un actif de plus de 5\$ milliards. Elle exploite ses opérations à l'échelle internationale et compte plus de cinq millions de clients au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans les îles de l'Atlantique et des Caraïbes et à Hong Kong. Grâce à son portefeuille vie de plus de 70\$ milliards, CrownVie se classe dans les premiers deux pour cent des compagnies d'assurance-vie en Amérique du Nord.

- Coronet Trust Company (participation de 75%), une société de fiducie à charte fédérale établie au Canada.

- Beutel, Goodman & Compagnie Limitée (participation de 40%), une société de conseillers en placement qui fournit des services de consultation à des titulaires de caisses de retraite et à des particuliers au Canada et aux États-Unis et qui gère Dynamic Group (des fonds mutuels) au Canada.

- Private Ledger Financial Services, Inc. (participation de 100%), une firme de courtiers qui offre une large gamme de produits liés aux placements par l'intermédiaire de ses 650 représentants agréés partout aux États-Unis.

Les résultats de CrownVie représentent environ 75% du produit net consolidé de Crownx, le reste provenant en grande partie des autres services financiers et des opérations des soins de la santé et de la technologie d'informatique.

Avant-propos

Cet exposé de vues de Crownx Inc. a pour objet de présenter une analyse et des commentaires constructifs sur certains éléments du livre vert et du document technique. Crownx a choisi à cet effet les domaines dans lesquels elle a des connaissances et un intérêt particuliers et qui, en outre, s'appliquent à l'industrie des services financiers dans son ensemble.

Crownx reconnaît que le gouvernement fédéral doit de toute nécessité perfectionner et moderniser la législation financière au Canada, cause à laquelle elle souscrit avec enthousiasme. Elle appuie les neuf objectifs de cette législation formulés dans le livre vert.

Crownx, comme beaucoup d'autres compagnies de l'industrie des services financiers, réalise une partie importante (plus de 60%) de son chiffre d'affaires hors du Canada. Un grand pourcentage de cette activité profite aux Canadiens. Il importe que le gouvernement, dans toute modification qu'il envisage, tienne compte du caractère international de cette industrie et n'élève aucun obstacle aux compagnies canadiennes qui affrontent la concurrence à l'étranger, que ce soit par la réglementation restrictive des compagnies canadiennes elles-mêmes ou par le traitement discriminatoire des sociétés étrangères établies au Canada, traitement qui risque de pousser des autorités étrangères à adopter des mesures de représailles.

Une nouvelle loi régissant les compagnies d'assurance-vie s'impose de toute urgence car la législation actuelle, qui n'a guère changé depuis le début des années 1930, s'alourdit de plus en plus. Crownx recommande donc que la plus grande priorité soit accordée à l'élaboration d'une telle loi, étant donné que d'autres retards risquent de nuire à la capacité de l'industrie pour faire face à la concurrence internationale et pour veiller utilement aux intérêts des Canadiens.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Dans cet exposé de vues, Crownx ne fait porter ses commentaires et recommandations que sur cinq grandes questions. Voici un résumé de ses recommandations sur le livre vert et le document technique.

Sociétés de portefeuille financières

Crownx ne croit pas que les propositions touchant les sociétés de portefeuille financières doivent être appliquées dans leur forme actuelle. Ces propositions créeraient de sérieuses entraves financières et d'organisation sans produire les avantages recherchés par le gouvernement.

Crownx recommande que les institutions financières réglementées conservent leurs pouvoirs existants, y compris ceux en matière de prêts, même si ces activités sont considérées comme des prêts commerciaux. Il n'est pas besoin de créer des banques de l'Annexe C pour pratiquer ces genres de prêts commerciaux. La réglementation de ces prêts peut se faire de façon satisfaisante au moyen de directives d'investissement et de portefeuille appropriées. Si le gouvernement a pour objet final de ne permettre les prêts commerciaux que dans le cadre des banques à charte, Crownx recommande que des institutions et des particuliers soient autorisés à détenir des banques de l'Annexe C fermées.

Transactions intéressées

Crownx convient qu'il est nécessaire de créer des moyens de protection contre les transactions intéressées abusives, mais elle croit qu'une interdiction générale sera impraticable et pourrait aller à l'encontre de bien des avantages que l'on attend de la modernisation de la législation.

Crownx recommande que l'option de la réglementation institutionnelle décrite dans les documents soit renforcée par l'obligation de prévenir les autorités réglementaires. Les transactions inhabituelles ou très sensibles seraient renvoyées devant un tribunal qui déciderait d'avance de leur bien-fondé.

Crownx estime que la loi devrait autoriser des objectifs légitimes en matière de transactions intéressées tout en créant la protection nécessaire contre les abus. Selon elle, la meilleure protection réside dans la qualité et l'honnêteté des administrateurs, des cadres et des groupes de propriétaires. Pour protéger la solvabilité d'une institution, Crownx propose l'obligation de créer des comités composés d'administrateurs indépendants, chargés d'examiner toutes les transactions importantes envisagées avec des parties liées.

Diversification des compagnies d'assurance et emploi des fonds des assurés

Crownx recommande que les compagnies par actions et les compagnies mutuelles de l'industrie des assurances soient traitées sur un pied d'égalité en matière de diversification. À ses yeux, il faut que la loi tienne compte du caractère spécial des fonds des assurés.

On peut atteindre ces objectifs en obligeant les mutuelles à se "démutualiser" avant une diversification. Une autre possibilité est d'autoriser les compagnies par actions et les mutuelles à se diversifier en aval, avec les restrictions voulues.

Conflits d'intérêt

Crownx comprend les raisons qui ont motivé le gouvernement à établir un Bureau des conflits d'intérêts financiers, mais elle n'appuie pas l'idée de conférer aux autorités réglementaires le pouvoir d'entamer ou de poursuivre des recours civils au nom de particuliers. Crownx croit qu'il importe d'instaurer des moyens de protection pour assurer qu'un bureau de ce genre n'usera pas de la menace d'une divulgation prématurée dans les médias pour atteindre un but ou influencer l'opinion publique.

Le Bureau des conflits d'intérêts financiers pourrait utilement renseigner et conseiller les consommateurs en analysant des transactions et en guidant les intéressés dans les voies à prendre.

Surveillance et réglementation

Crownx reconnaît que la solvabilité et la stabilité du système financier canadien revêtent une importance primordiale. Pour favoriser cet objectif, elle appuie en général l'élargissement des pouvoirs de surveillance et de réglementation mis à la disposition du Ministre et des autorités réglementaires. Il est sage, cependant, de ne pas empêcher les institutions financières et leurs propriétaires d'exercer leurs activités de façon légitime.

Crownx appuie aussi la création d'une seule autorité réglementaire pour les institutions financières fédérales.

SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRES

Recommandations

Le climat de réglementation actuel, dans son ensemble, a bien servi le Canada. Crownx reconnaît qu'une législation plus efficace s'impose, mais elle ne voit pas le besoin des changements très importants présentées dans les propositions relatives aux sociétés de portefeuille financières. En effet, les propositions ne permettraient pas de réaliser les objectifs visés et elles créeraient de sérieuses entraves financières et d'organisation sans produire les avantages correspondants.

Crownx recommande que les institutions financières réglementées soient autorisées, au minimum, à conserver les pouvoirs existants, y compris ceux en matière de prêts même si ces prêts sont considérés comme des prêts commerciaux.

Commentaires

- (1.) Les auteurs des documents envisagent de forcer les propriétaires d'intérêts importants dans des institutions financières réglementées à regrouper ces intérêts et à les coiffer d'une société de portefeuille financière (SPF).

Ce serait le cas lorsqu'un particulier ou un groupe ne possédait que 10% de deux institutions réglementées ou plus, dont au moins une était réglementée par les autorités fédérales (même s'il suffit qu'une seule le soit), institutions qui exerçaient des activités dans des secteurs différents de l'industrie (par exemple, une compagnie d'assurance et une compagnie de fiducie).

Le système proposé ne tient aucun compte de la complexité et de la diversité des structures de propriété que l'on retrouve de nos jours parmi les propriétaires d'intérêts dans des institutions réglementées. Ce système s'adaptera difficilement aux nombreuses structures de sociétés. En outre, vu la multiplicité de ces structures, il faudra parfois établir plus d'une SPF pour un groupe donné. S'il était mis en application, le système SPF proposé mènerait souvent à de profonds bouleversements fiscaux et financiers et constituerait une réglementation rétroactive.

- (2.) Les auteurs des documents s'attendent à ce que la structure de la SPF grandisse les pouvoirs des propriétaires d'institutions réglementées et permette une plus grande souplesse en matière d'organisation.

Cet objectif ne sera pas réalisé avec la structure de la SPF. Que ce soit voulu ou non, la structure de la SPF sera de toute évidence imposée à tous les groupes qui tombent dans les catégories énumérées à l'article (1) ci-dessus, même ceux qui ne souhaitent nullement élargir leurs pouvoirs.

Le "pouvoir grandi" réel conféré par les propositions sera la capacité d'acquérir ou de constituer une banque de l'Annexe C pour pouvoir offrir des prêts commerciaux. L'octroi de prêts commerciaux est toutefois un pouvoir déjà accordé, sous une forme ou sous une autre, à la plupart des institutions réglementées. Tant que ces institutions pourront garder ces pouvoirs dans le cadre des structures actuelles, le besoin d'une banque de l'Annexe C ne se présentera pas à cette fin. En outre, il y a des organismes qui ne tiennent probablement pas à offrir des prêts commerciaux à grande échelle et qui n'auront donc pas besoin d'une banque de l'Annexe C.

- (3.) Les auteurs des documents envisagent, dans les propositions portant sur les SPF, de retirer aux institutions certains pouvoirs existants, surtout en ce qui concerne les prêts commerciaux.

Les compagnies d'assurance répondent actuellement à un besoin du marché grâce aux placements privés qu'elles accordent aux compagnies canadiennes. Les auteurs des documents laissent entendre que cette activité ne conviendrait plus aux compagnies d'assurance du fait qu'elle relèverait des prêts commerciaux.

Aucun argument rationnel n'est présenté par les auteurs des documents pour accorder aux banques à charte le pouvoir exclusif sur toutes les activités en matière de prêts commerciaux, ce qui mènerait forcément à la création d'un plus grand nombre de banques, souvent fermées. Il est évident que les prêts commerciaux, comme activité, ne soulèvent pas de préoccupations de solvabilité, étant donné que les auteurs des documents favorisent manifestement une hausse du nombre d'institutions qui exercent cette activité.

Il est douteux que l'on puisse établir une distinction non équivoque entre les prêts commerciaux et les autres formes de prêts ou d'investissements. Même s'il était possible de distinguer entre les prêts commerciaux et les autres pouvoirs d'investissement, la réglementation des prêts commerciaux pourrait se faire de façon satisfaisante à l'intérieur des institutions au moyen de directives appropriées d'investissement et de portefeuille.

Toute restriction imposée aux prêts commerciaux établira une discrimination en faveur du conglomérat de portefeuille et contre l'entreprise à grand nombre d'actionnaires qui exerce ses activités dans un domaine unique, étant donné que le conglomérat sera autorisé à acquérir une banque de l'Annexe C (dans la structure coiffée par une SPF), tandis que les institutions individuelles et les groupes non obligés de former une SPF devront affronter la restriction imposée aux prêts commerciaux. Il sera difficile aux institutions à grand nombre d'actionnaires de créer une SPF, même si elles choisissent cette voie. Aucun argument n'a été présenté en faveur d'un traitement si inéquitable.

Enfin, bien des groupes pourront continuer de se soustraire à toute restriction sur les pouvoirs d'octroi des prêts commerciaux et continuer d'exercer des pouvoirs de fait en cette matière en recourant à des sociétés non réglementées qui n'entrent pas dans la structure de la SPF, comme les sociétés de crédit-bail.

Si le gouvernement a pour objet final de ne permettre les prêts commerciaux que dans le cadre des banques à charte, Crownx recommande que les institutions et les particuliers aient le droit de devenir propriétaires d'une banque de l'Annexe C directement et sans passer par une société de portefeuille.

- (4.) Les auteurs des documents proposent que la SPF soit un véhicule de mise en commun des ressources, y compris les systèmes de distribution, dans la mesure permise par les autres lois applicables.

Les auteurs des documents proposent que la SPF soit une société de portefeuille passive et inactive. La mise en commun des ressources se fera donc directement parmi les institutions financières actives, par le biais de sociétés de service et de contrats de gestion, de service et de distribution. La structure de la SPF ne semble ajouter rien à ces arrangements.

Lorsque la mise en commun des ressources risque d'entraîner des transactions intéressées, il faut que ces dernières tombent sous la réglementation de cette question. La structure de la SPF ne joue guère de rôle dans une bonne réglementation des transactions intéressées.

Il est essentiel que la marge de manoeuvre laissée pour la mise en commun des ressources soit fixée directement dans la loi applicable à l'institution en question.

- (5.) Les auteurs des documents proposent que la structure de la SPF serve à séparer de force l'avoir financier et non financier du propriétaire d'une institution.

Il n'est pas clair pourquoi cet objectif est nécessaire ou souhaitable.

Si les auteurs des documents ont pour objet de favoriser la solvabilité des institutions financières, le seul moyen d'y parvenir sera de conserver le plafond des paiements provenant de ces dernières et d'imposer des directives de solvabilité au niveau même de ces institutions. La structure de la SPF, qui sépare les avoirs financiers et non financiers, ne protégera pas la solvabilité des institutions financières.

Si l'objectif est de créer une protection contre les transactions intéressées imprudentes, le seul moyen d'y arriver sera de régler directement les transactions intéressées. La simple séparation des structures de propriété n'aura guère d'effet comme mesure de protection contre les transactions intéressées.

Les auteurs des documents ne proposent pas d'empêcher un propriétaire de détenir à la fois des avoirs financiers et non financiers. Ils ne l'obligent pas à se départir des uns ou des autres. Par conséquent, les propositions établiraient une discrimination en faveur du propriétaire d'un intérêt dans une seule institution financière (ou dans deux institutions d'un même secteur du marché) et contre le propriétaire d'intérêts dans deux institutions ou plus, en ce sens que le premier n'aurait pas besoin de créer une SPF et que le deuxième y serait obligé. Le premier continuerait d'avoir le droit de regrouper les avoirs financiers et non financiers comme il l'entend, tandis que le dernier serait tenu de les séparer et de créer de nouvelles structures.

- (6.) Les auteurs des documents s'attendent à ce que la structure de la SPF puisse servir à prévenir la concentration de la propriété d'autres sociétés entre les mains d'institutions financières associées (c'est-à-dire celles qui se trouvent au sein du groupe de la SPF). Les positions d'investissement dans d'autres sociétés seraient "consolidées".

Il est probable que cet objectif s'avérera discriminatoire et impraticable. La structure rigide de la SPF proposée dans les documents s'adapte difficilement à la diversité et à la complexité des différentes formes de propriété. En effet, non pas toutes les SPF exerceront un contrôle sur les institutions sous-jacentes (le seuil de propriété ne se situe qu'à 10%). D'ailleurs, les auteurs des propositions gardent le silence sur la possibilité, beaucoup plus grande, de la concentration qui résulterait d'une combinaison (i) des institutions financières réglementées et (ii) des avoirs non financiers non réglementés.

Les objectifs fixés pour prévenir une concentration excessive et un affrontement excessif avec certaines situations d'investissement se réaliseront bien mieux par la mise en place de contrôles appropriés sur les transactions intéressées.

- (7.) Les auteurs des documents s'attendent à ce que la structure de la SPF puisse servir à prévenir le "double comptage" du capital.

Il est douteux que la structure de la SPF soit nécessaire pour réaliser cet objectif.

Premièrement, bien des institutions réglementées auront le pouvoir d'emprunter directement. Elles n'auront pas besoin de le faire chez des SPF mères ou des sociétés affiliées.

Deuxièmement, si l'on interdit aux SPF de contracter des emprunts, on n'obtient qu'un seul résultat: la création de structures de propriété dans lesquelles la principale société de portefeuille ne sera pas une SPF et la SPF deviendra une société de portefeuille filiale de deuxième niveau. Les emprunts se feront alors par l'entremise de la société de portefeuille principale et les produits passeront par les sociétés situées en aval, selon les besoins.

Cela ne change rien à la solvabilité d'une institution donnée si ses capitaux propres proviennent de sommes empruntées par sa société mère ou par une société affiliée. On peut protéger sa solvabilité en imposant des contraintes appropriées sur sa capacité de racheter des capitaux, faire des distributions, payer des dividendes et effectuer d'autres opérations.

Il faut que la prévention du double comptage des capitaux s'opère au niveau de chaque institution. Des méthodes appropriées pour y parvenir seraient notamment la consolidation de l'institution et de ses investissements en aval dans des filiales, ainsi que le contrôle des investissements faits dans des sociétés affiliées ou parties liées.

- (8.) Les auteurs des documents s'attendent à ce que la structure de la SPF facilite le contrôle des transactions intéressées.

Au plus, la structure de la SPF donnera un léger avantage d'optique dans la réalisation de cet objectif, car elle permettrait d'identifier certaines institutions et certains groupes de propriétaires réputés être des parties liées. Mais comme les auteurs des documents le signalent, les contrôles sur les transactions intéressées doivent, pour pouvoir produire leurs effets, tenir compte des méthodes directes et indirectes de propriété et donc dépasser le cadre de la structure même de la SPF pour s'étendre jusqu'aux intérêts qui contrôlent ces institutions et groupes.

- (9.) Les auteurs des documents s'attendent à ce que la structure de la SPF oblige les administrateurs de cette dernière à porter une attention plus grande aux activités des institutions, surtout dans le cas des transactions intéressées.

Des normes de diligence efficaces doivent être appliquées au niveau des cadres et du conseil d'administration de chaque institution financière en activité, et il est donc discutable que la structure de la SPF soit nécessaire pour parvenir à cet objectif.

- (10.) Les auteurs des documents proposent que la structure de la SPF serve à empêcher la concentration de la propriété de plusieurs genres d'institutions réglementées dans un seul secteur.

L'application de contrôles de propriété suffisantes doit se faire au niveau de chaque institution en activité, en vertu des pouvoirs que possèdent les autorités réglementaires pour limiter les transferts de parts importantes et d'accorder des permis, ou d'y imposer des conditions, sur une base régulière. Aussi, la SPF ne sera-t-elle pas nécessaire pour empêcher la concentration de la propriété.

TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

Recommandations

Crownx estime, comme les auteurs des documents, qu'il est nécessaire de maintenir la confiance des consommateurs en créant des moyens de protection contre les transactions intéressées abusives. D'après les auteurs des documents, le gouvernement doute que la réglementation des institutions soit, à elle seule, un contrôle suffisant des transactions intéressées et il propose l'interdiction générale des transactions intéressées.

L'interdiction générale sera impraticable. Elle pourrait aller à l'encontre de bien des avantages que l'on attend de la modernisation de la législation. Elle comporterait un si grand nombre d'exceptions qu'elle deviendrait une série d'interdictions sélectives.

Crownx recommande l'option de la réglementation institutionnelle décrite dans les documents, complétée par l'obligation de prévenir les autorités réglementaires. Dans cette option, les contrôles sur les transactions intéressées suivraient le principe de la réglementation institutionnelle mais ils seraient renforcés par l'obligation de prévenir les autorités réglementaires de certains genres de transactions envisagées, ces autorités ayant la faculté de renvoyer les transactions inhabituelles ou très sensibles devant un tribunal qui déciderait d'avance de leur bien-fondé.

Commentaires

L'interdiction générale des transactions intéressées risque d'entraver sérieusement la réalisation des objectifs énoncés dans les documents, notamment l'intensification de la concurrence au sein de l'industrie, l'expansion des choix pour le consommateur, la rationalisation des groupes financiers, et les synergies d'association des différents genres d'institutions.

Comme le font ressortir les auteurs des documents, non pas toutes les transactions intéressées sont abusives, revêtent une importance égale ou soulèvent des préoccupations de solvabilité. Lorsque la solvabilité représente l'objectif primordial, la meilleure protection se trouve dans la qualité des administrateurs, des cadres et des groupes de propriétaires. Des gens honnêtes respectent des règles raisonnables. Des individus sans scrupules trouveront toujours moyen de contourner les règles. La loi a ses limites, mais les capacités que montrent les individus sans scrupules pour contourner délibérément la loi sont illimitées.

On doit se garder de créer un système qui empêche toutes les transactions. Il faut au contraire un système qui permette la réalisation d'objectifs légitimes et qui offre, en même temps, la protection nécessaire contre les transactions abusives. Le législateur ne doit pas céder à la tentation d'envisager une question complexe sous l'angle du plus petit dénominateur commun et punir ainsi la grande majorité des abus d'une petite minorité.

Du point de vue de la solvabilité, le problème ne réside souvent pas dans le fait qu'une partie liée intervient dans une transaction, mais plutôt dans la qualité intrinsèque de la transaction elle-même. Si l'on se concentre uniquement sur la partie liée, on perd souvent de vue l'idée principale, celle de savoir si la transaction est prudente.

Autres recommandations

Crownx présente en outre les recommandations suivantes pour instaurer un système approprié qui établit un équilibre entre les différents intérêts et qui atteint en même temps les objectifs voulus:

(1.) Définition large des groupes de parties liées

Crownx appuie en principe la création d'une définition large des groupes de parties liées ou comportant un lien de dépendance. Elle recommande que les personnes réputées liées à une institution financière comprennent non seulement les parties immédiatement liées (administrateurs, dirigeants, actionnaires importants, etc.) mais aussi:

- (i) les autres qui, quoique n'ayant pas de liens immédiats, se trouvent dans une position qui leur permet d'exercer une influence ou un contrôle importants, directement ou indirectement (par exemple, les propriétaires ou les actionnaires majoritaires qui agissent par l'intermédiaire d'une chaîne de sociétés de portefeuille); et
- (ii) les autres corporations et intérêts détenus ou contrôlés par les personnes énumérées dans l'alinéa qui précède ou liés à ces personnes.

Toutefois, étant donné la sévérité des contrôles mis sur les transactions intéressées et la responsabilité civile qui en découle, Crownx recommande que la définition des groupes des parties liées soit fixée clairement dans la loi, pour qu'une personne bien informée puisse arriver à une conclusion juste.

(2.) Obligation de prévenir les autorités réglementaires

Crownx recommande que le champ d'application des contrôles sur les transactions intéressées aille au-delà du conseil d'administration et des cadres de l'institution concernée. Plus précisément, elle recommande que les autorités réglementaires soient avisées d'avance de certaines transactions intéressées, et que ces autorités aient le pouvoir de renvoyer la transaction devant un "Tribunal des institutions financières". Si les autorités réglementaires ne portaient pas l'affaire devant ce tribunal dans le délai déterminé, la transaction serait conclue. L'absence de renvoi ne serait pas considérée comme une "approbation", car les parties intéressées dans la transaction seraient assujetties aux responsabilités et mesures de redressement élargies énoncées aux articles (3), (4) et (5) plus loin.

Non pas toutes les transactions intéressées exigeraient un préavis, mais même celles sans préavis seraient assujetties aux diligences normales y compris un examen par le conseil d'administration. Il conviendrait de fixer des seuils, à savoir:

- (i) les transactions qui portent sur des éléments d'actif particulièrement sensibles (notamment les biens immobiliers ou les corporations fermées, ou encore les éléments d'actif généralement non liquides pour lesquels il n'existe pas de moyen d'évaluation indépendante sûr); ou
- (ii) les transactions individuelles qui dépassent un certain chiffre (à savoir, le moins élevé des deux montants suivants: $\frac{1}{2}\%$ de l'actif ou 5% du surplus ou d'une transaction qui, avec des transactions antérieures, aboutit à l'investissement soutenu dans une partie liée qui dépasse une taille déterminée).

Dans chaque cas, l'intéressé serait tenu de soumettre des preuves documentaires établissant que toutes les autorisations internes (celles du conseil d'administration, du comité de vérification, du comité des placements) ont été obtenues, que toutes les divulgations d'intérêt ont été faites et que tous les conseils professionnels ont été reçus (comptabilité, loi, expertise, placements, etc.). L'intéressé devrait prouver aux autorités réglementaires l'utilité ou la valeur de la transaction envisagée et démontrer le bien-fondé des conditions de la transaction.

Afin de fournir aux autorités réglementaires et à l'institution le moyen de faire examiner des transactions particulièrement sensibles ou spéciales, nous recommandons que le législateur songe à créer un "Tribunal des institutions financières" ayant compétence pour juger des cas de transactions intéressées soumis par les autorités réglementaires.

(3.) Élargissement de la responsabilité et des fonctions

Crownx estime que la meilleure façon de protéger la solvabilité d'une institution et d'empêcher des transactions imprudentes c'est d'assurer les compétences et le dévouement des dirigeants de cette institution. Par conséquent, elle propose l'obligation de créer des comités composés d'administrateurs véritablement indépendants, chargés d'examiner toutes les transactions importantes envisagées avec des parties liées, et l'élargissement des fonctions de diligence des administrateurs en matière de transactions avec des parties liées.

(4.) Élargissement de la responsabilité civile

Crownx appuie la prémisse selon laquelle l'élargissement de la responsabilité et des fonctions dont il a été question à l'article (3) ci-dessus entraîne l'élargissement de la responsabilité civile. Pour ne pas décourager des personnes compétentes de servir d'administrateurs indépendants, il importe que l'on trouve des méthodes pour limiter la responsabilité personnelle. Il convient donc que des questions comme la conduite des administrateurs et le degré de leur participation ainsi que l'étendue de la responsabilité soient étudiées plus à fond.

(5.) Renforcement des mesures de redressement

Crownx appuie, en principe, des mesures de redressement qui visent à protéger les institutions et leurs clients (actionnaires, déposants, assurés, etc.) contre des transactions intéressées illégales ou imprudentes. Elle propose notamment les injonctions d'arrêt émises par les autorités réglementaires, l'annulation de transactions et le remboursement des produits, ainsi que les actions qui en découlent à la disposition des actionnaires, des créanciers ou des assurés. Étant donné la sévérité de ces mesures, Crownx estime qu'il incombe aux tribunaux plutôt qu'aux autorités réglementaires de décider si de tels redressements s'imposent.

DIVERSIFICATION DES COMPAGNIES D'ASSURANCE ET EMPLOI DES FONDS DES ASSURÉS

Recommandation

Crownx recommande que les pouvoirs de diversification conférés aux compagnies d'assurance tiennent compte de la nature spéciale des fonds des assurés et fassent en sorte que les compagnies par actions et les compagnies mutuelles soient traitées sur un pied d'égalité. Ces résultats sont réalisables si l'on oblige les mutuelles à se "démutualiser" avant de se diversifier ou si l'on permet aux compagnies par actions et aux mutuelles de se diversifier en aval suivant des restrictions appropriées.

Commentaires

Les compagnies d'assurance au Canada se présentent sous deux formes: compagnies par actions et compagnies mutuelles. Les compagnies par actions sont semblables aux autres entreprises commerciales en ce sens qu'elles émettent des actions et qu'elles ont des actionnaires qui sont leurs propriétaires. Les compagnies mutuelles, par contre, n'ont ni capital-actions ni actionnaires. En théorie, elles "appartiennent" aux assurés et sont "contrôlées" par ces derniers. Crownx, et indirectement ses actionnaires, est l'actionnaire majoritaire de Crown, compagnie d'assurance-vie, une compagnie par actions.

Les compagnies mutuelles ne sont pas soumises, de par leur nature, aux mêmes règles du marché que les compagnies par actions lorsqu'il s'agit d'obtenir et d'attribuer des capitaux ou d'acquérir et de gérer des filiales. Or, si l'on permettait aux compagnies mutuelles de se diversifier en aval sans les assujettir aux mêmes règles du marché, il pourrait en résulter une utilisation peu appropriée des fonds des assurés.

La diversification en aval de compagnies mutuelles risque également d'entraîner des inégalités entre les générations d'assurés. En effet, la mutuelle serait portée tout naturellement à puiser dans les fonds des titulaires de contrats avec participation pour réaliser la diversification, ce qui aurait pour effet de restreindre le bénéfice en cours revenant aux titulaires de contrats avec participation. Il se peut que tout avantage (découlant de la réalisation de la valeur d'une filiale) soit reporté et réalisé non pas par les assurés actuels qui fournissent les fonds, mais plutôt par des générations futures d'assurés qui n'ont pas fourni les fonds. Cela pourrait constituer un traitement inéquitable des assurés actuels.

Il est essentiel que les pouvoirs de diversification accordés aux compagnies d'assurance remplissent deux conditions:

- (i) il faut que les intérêts des assurés actuels soient reconnues de façon appropriée par le moyen du rendement actuel sur les investissements;
- (ii) il faut qu'il existe un rapport approprié entre l'importance des transactions et les fonds de la compagnie elle-même (les bénéfices non répartis dans le cas des compagnies mutuelles et dans celui du secteur des contrats avec participation des compagnies par actions, et l'avoir des actionnaires dans le cas du secteur des contrats sans participation des compagnies par actions).

Comme le proposent les auteurs des documents, les compagnies mutuelles seraient autorisées à se diversifier en aval, mais les compagnies par actions seraient obligées de le faire en amont. Ce qui revient à dire que les compagnies par actions ne pourront tout simplement pas se diversifier. En effet, elles seront peut-être tenues de sortir les fonds disponibles de la compagnie pour les payer aux actionnaires, qui pourront alors les réinvestir dans la diversification si bon leur semble. Cette façon de procéder pourrait entraîner plusieurs résultats défavorables ou discriminatoires:

- (i) Pour demeurer concurrentiels face aux compagnies mutuelles diversifiées, les propriétaires de compagnies par actions qui ont le pouvoir de le faire seront encouragés à retirer le surplus disponible de la compagnie par actions afin de se diversifier. Ce sera peut-être à l'avantage des propriétaires, mais la compagnie elle-même s'en trouvera immanquablement affaiblie et l'avantage aux assurés sera nul.
- (ii) Les fonds des compagnies par actions qui pourront servir à la diversification devraient se limiter à ceux qu'elles pourront prélever judicieusement sur le surplus et payer sous forme de dividendes. Les auteurs des documents proposent toutefois que les fonds disponibles aux compagnies mutuelles soient calculés d'après un pourcentage de l'actif sans que l'on tienne compte du surplus.
- (iii) Non pas toutes les compagnies par actions seront assujetties aux structures de la SPF. Les compagnies non coiffées par une SPF ne pourront pas se diversifier, directement ou indirectement. Par conséquent, elles demeureront des compagnies d'assurance "pures" et devront livrer concurrence aux grands réseaux financiers qui seront créés par les compagnies mutuelles. Il en résultera nettement une injustice. Nous estimons qu'il n'existe pas de motif rationnel pour établir une discrimination de ce genre en faveur des compagnies mutuelles et contre les compagnies par actions.

Démutualisation

De grands efforts ont été déployés partout en Amérique du Nord pour élaborer une méthode de démutualisation équitable et pratique. Il importe que le gouvernement tienne compte de ces travaux et qu'il facilite le procédé de démutualisation.

Si la loi n'exige pas que les compagnies mutuelles se démutualisent avant de se diversifier, Crownx recommande:

- (i) que les compagnies par actions aient le droit de se diversifier en aval aux mêmes conditions que les compagnies mutuelles, pour ainsi conserver l'équilibre concurrentiel du système;
- (ii) que les fonds pouvant servir à la diversification ne soient pas établis d'après l'actif total, mais d'après le surplus disponible, et que dans les règles il soit tenu compte de la nécessité d'un traitement équitable entre assurés actuels et futurs.

Quoiqu'elles ne portent pas sur les caractéristiques des institutions coopératives de crédit, nombre d'observations sur l'emploi des fonds des assurés évoquées ci-dessus sont, de l'avis de Crownx, tout aussi valables pour ces établissements-là.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

Recommandations

Crownx reconnaît l'intérêt que le gouvernement porte à la protection des consommateurs, à une bonne divulgation d'informations aux consommateurs et au besoin d'empêcher les cas de conflits d'intérêt. Elle comprend les raisons qui motivent l'établissement d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers, mais n'appuie pas l'idée de conférer aux autorités réglementaires le pouvoir d'entamer ou de poursuivre des recours civils au nom de particuliers.

Commentaires

Les auteurs des documents ont bien raison quand ils affirment que les conflits d'intérêt ne sont pas forcément abusifs et ne font habituellement pas intervenir des questions de solvabilité. La réglementation touche davantage la protection du consommateur que la stabilité du système. Pour protéger la solvabilité et la stabilité du système, on pourra s'en remettre aux contrôles appropriés des transactions intéressées.

Tant que le système permettra à une institution donnée, ou à un groupe d'institutions associées, d'offrir une gamme de services financiers, il y aura possibilité de conflit. Cependant, des dirigeants sérieux trouveront aux conflits éventuels des solutions susceptibles de défendre la réputation de l'institution sur le marché et de protéger les clients de l'institution contre les abus.

Les auteurs des documents proposent deux éléments pour prévenir les abus: la méthode dite du "cloisonnement" et l'élargissement de la divulgation préalable aux consommateurs. Ces deux propositions ont bien du mérite, mais il convient de noter que ce seront plutôt la qualité des dirigeants et les initiatives des consommateurs avertis qui limiteront les abus.

Crownx reconnaît la raison pour laquelle le gouvernement propose la création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers, mais elle souligne l'importance qu'il y a à instaurer des moyens de protection afin d'assurer qu'un bureau de ce genre n'utilisera pas de la menace d'une divulgation prématurée dans les médias pour atteindre un but ou influencer l'opinion publique. Le système dans son ensemble, qui repose sur le degré de confiance que les consommateurs témoignent à l'égard d'une institution donnée, risque d'être ébranlé s'il devient notoire qu'une institution est soupçonnée d'un conflit abusif. Même si l'allégation se trouvait complètement sans fondement, la réputation et la stabilité de l'institution pourraient s'en ressentir.

Il appartiendra peut-être à un Bureau des conflits d'intérêts financiers d'aider le consommateur à analyser des transactions et de le guider dans les voies à prendre. Ce genre d'activité peut être utile au consommateur dans les cas où l'analyse d'une transaction complexe exige des connaissances et des compétences assez poussées. Cependant, Crownx n'est pas en faveur de l'idée de conférer aux autorités réglementaires le pouvoir d'entamer ou de poursuivre des recours civils au nom de particuliers. Cela constituerait un précédent non justifié. Le Bureau des conflits d'intérêts financiers doit s'en tenir à renseigner et à conseiller des particuliers, qui pourront alors entamer des recours civils devant les tribunaux, s'il y a lieu.

SURVEILLANCE ET RÉGLEMENTATION

Recommandations

Crownx est en faveur, dans l'ensemble, de l'élargissement des pouvoirs de surveillance et de réglementation accordés au Ministre et aux autorités réglementaires. Elle recommande que ces pouvoirs soient donnés et exercés pour favoriser la solvabilité et la stabilité du système et renforcer la confiance des consommateurs. Il faudra veiller à ce qu'ils ne mettent pas obstacle aux activités commerciales légitimes des institutions financières et de leurs propriétaires.

Crownx appuie également la création d'une seule autorité réglementaire des institutions financières fédérales. Elle estime qu'une telle autorité constituerait le moyen voulu pour assurer un traitement équitable des différents secteurs réglementés de l'industrie.

Commentaires

Crownx reconnaît que la solvabilité et la stabilité du système financier réglementé au niveau fédéral revête une importance primordiale, et elle appuie en général l'élargissement des pouvoirs qui vont dans le sens de cet objectif. Ces pouvoirs seraient notamment: celui d'émettre des injonctions d'arrêt, celui d'obliger les intéressés à se départir des produits de transactions interdites et/ou de les rembourser, celui de nommer un séquestre ou de faire procéder à une liquidation, et enfin les autres contrôles des transactions intéressées évoqués ci-dessus. Cependant, il ne faut pas que la direction d'une institution financière soit affaiblie par une réglementation superflue et trop lourde. Il est essentiel que les cadres des institutions puissent exercer leurs fonctions dans une ambiance propre à la prise de décisions où les règles et les directives sont connues d'avance. En effet, ce seront des dirigeants vigoureux, évoluant dans un climat concurrentiel, qui réaliseront les objectifs présentés dans le livre vert.

Plus précisément, Crownx s'oppose à accorder au Ministre ou aux autorités réglementaires le pouvoir de soumettre les permis à des conditions ou de les annuler pour les motifs personnels des membres d'un conseil d'administration ou de la direction ou des autres intérêts commerciaux de ces personnes. Pour qu'il y ait des règles sur les qualités à remplir par les administrateurs ou les cadres, il faut que ces règles soient fixées à l'avance. Les décisions de soumettre les permis à des conditions ou de les annuler suivant la qualité de telle ou telle personne doivent comporter le droit de recours devant un arbitre indépendant, comme un Tribunal des institutions financières ou autre instance.

Enfin, Crownx appuie la création d'une seule autorité réglementaire, qui réunira les fonctions de l'inspecteur général des banques et du Département des assurances du Canada. Il importe toutefois que cette autorité unique traite de façon équitable les différents secteurs de l'industrie financière. Par ailleurs, tant que les institutions sont réglementées en vertu de lois différentes, et qu'une distinction est faite entre elles sur une base institutionnelle, il est essentiel que l'autorité réglementaire possède un personnel compétent qui connaît chaque secteur de l'industrie.

APPENDICE "FNCE-80"

BANQUE CANADIENNE IMPÉRIALE
DE COMMERCE

OBSERVATIONS SUR LE DOCUMENT D'ÉTUDE INTITULÉ:

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

DU CANADA: PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

LE 8 JUILLET 1985

OBSERVATIONS CONCERNANT LE DOCUMENT D'ÉTUDE DU GOUVERNEMENT
FÉDÉRAL INTITULÉ "LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS
FINANCIÈRES DU CANADA: PROPOSITIONS À CONSIDÉRER"

En accord avec les principes

La Banque Canadienne Impériale de Commerce est en faveur des neuf principes que le gouvernement fédéral a présentés dans son document sur la réglementation des institutions financières du Canada. Ces principes tendent notamment à promouvoir la sécurité et l'intégrité du système financier, à encourager la concurrence, l'innovation et l'efficience ainsi qu'à éviter les abus de transactions intéressées. Nous croyons que les Canadiens de toutes les classes sociales reconnaîtront le bien-fondé de ces principes pour le système financier de notre pays. Mais notre premier souci doit être la sécurité des fonds des déposants, ce qui constitue la responsabilité fondamentale des banques et des autres institutions financières. En d'autres termes, nous préférierions voir un principe premier ayant pour objet d'assurer l'intégrité des institutions financières et la stabilité du système financier.

Concurrence dans le secteur des services financiers

Bien que nous soyons en faveur des principes énoncés dans le document, certaines propositions nous préoccupent. Tout d'abord, nous ne voyons pas comment les principes ayant trait à la concurrence pourraient être appliqués dans le cadre des conglomérats avec leurs banques de l'Annexe C. Selon nous, la question de la concurrence ne se pose pas ici. Au cours des dernières années, il y a déjà eu une prolifération de banques et bien que nous ne voyions aucun inconvénient à l'arrivée de nouveaux concurrents, nous nous demandons si la venue d'autres banques pourrait modifier sensiblement les conditions de vive concurrence qui existent notamment sur les marchés des services aux entreprises et sur les marchés intermédiaires.

À notre avis, les conglomérats proposés se formeront essentiellement en milieu urbain, dans un secteur du marché déjà bien saturé et bien desservi. Par conséquent, il nous est difficile de concevoir comment les groupes de Canadiens que le gouvernement fédéral désire ardemment aider, notamment les agriculteurs, les consommateurs et les petites entreprises pourraient bénéficier de quelque façon que ce soit des mesures proposées. Les banques en général, et la Banque de Commerce en particulier, ont implanté un vaste réseau de succursales à l'échelle du pays et les Canadiens vivant dans des régions insuffisamment desservies par les institutions financières non bancaires ne devraient pas être privés des éventuels avantages de la déréglementation.

Quant à l'objectif d'élargissement des sources et des options de crédit offertes aux particuliers et aux entreprises, le gouvernement semble reconnaître dans son document que peu de "manques" seront comblés, sinon aucun, s'interrogeant même sur l'existence de tels "manques". Ainsi, à la page 92 du document nous lisons:

"Le fait que les demandes d'élargissement des pouvoirs exprimées par les institutions soient motivées essentiellement par le désir d'accroître leur présence sur des marchés déjà desservis par d'autres, plutôt que de s'attaquer à des domaines entièrement nouveaux, donne à penser que les pressions en faveur d'un changement réglementaire ne proviennent pas de "manques" à combler dans les services financiers ou de crédit offerts par les institutions. Ces demandes reflètent plutôt le désir des institutions d'être bien placées pour faire face à la concurrence future."

La réglementation des institutions financières du Canada permettrait à divers groupes d'institutions financières non bancaires d'établir des sociétés de portefeuille financières qui, en plus d'exploiter des sociétés de fiducie, d'assurance et de prêts hypothécaires, pourraient également exploiter des banques commerciales (de l'Annexe C). Par contre, les banques existantes ne seraient pas autorisées à former des sociétés de portefeuille afin de diversifier leurs activités vers les domaines de la fiducie ou de l'assurance par exemple. Malheureusement, l'élément essentiel de la concurrence, soit l'égalité des chances, serait alors refusé aux banques, privant ainsi un grand nombre de Canadiens de nouveaux services.

Nous croyons que les Canadiens qui habitent dans les municipalités de taille moyenne et dans des localités plus petites, qu'ils soient consommateurs, agriculteurs, pêcheurs ou propriétaires de petites entreprises, ne pourront pas profiter de l'élargissement proposé des services. Pour un grand nombre de Canadiens, ces mesures sont discriminatoires et ne prévoient pas une utilisation rationnelle de l'infrastructure financière en place, notamment des réseaux de succursales dont la localisation répond très bien aux besoins des citoyens canadiens. En accordant des droits égaux aux banques de l'Annexe A, compte tenu de leurs vastes réseaux de succursales, il serait plus facile de favoriser l'efficacité du système financier et d'offrir davantage de services à toutes les classes de la société.

Le lien entre les secteurs industriel et financier

Le document d'étude propose d'accorder aux conglomérats la possibilité de cumuler plusieurs activités qui, traditionnellement dans ce pays, étaient exercées séparément. Quant à nous, nous aurions préféré que les

quatre piliers demeurent dans ce système qui a toujours si bien servi le Canada. Nous craignons particulièrement que les propositions donnent éventuellement lieu à des fusions dans les secteurs industriel et financier.

L'éventualité de telles fusions et les occasions accrues de transactions intéressées peuvent nuire grandement à l'intégrité du système financier. Les recours à la réglementation pour contenir les transactions intéressées n'arrêteront pas les individus sans scrupules qui organisent consciemment des opérations frauduleuses pour tromper le public. Selon nous, les risques de pertes sont plus élevés dans les sociétés fermées, comme le démontrent les faillites récentes de nombreuses sociétés de fiducie tant en Ontario que dans l'Ouest canadien. En général, nous sommes contre la fusion des activités industrielles et financières sauf dans les cas où les activités financières complètent les opérations non financières, et inversement.

Considérations d'ordre national

Nous sommes également préoccupés par le fait que les activités pouvant être exercées par les banques à charte demeurent très restreintes. La prochaine révision de la Loi sur les banques ne sera vraisemblablement pas effectuée avant 1990 et rien ne garantit que le déséquilibre créé actuellement sera alors corrigé. Aussi, nous croyons que la Loi sur les banques devrait être modifiée en conséquence et de concert avec d'autres modifications législatives.

Le document d'étude à la page 87 précise: "Dans le monde en pleine évolution et plus perfectionné des années 1980, toute possibilité nouvelle ne tarde pas à être exploitée". Il est donc possible que les modifications

proposées ne parviennent qu'à déplacer les problèmes qui peuvent exister sur le marché au lieu de les régler. Ce n'est guère la façon de promouvoir l'efficacité et la concurrence. Il serait donc souhaitable d'envisager la déréglementation de manière plus équitable.

Considérations d'ordre international

La décision d'exclure les banques de ce nouveau marché n'aura pas uniquement pour effet de restreindre leurs capacités d'innover et de contribuer à rendre le système financier plus concurrentiel et plus efficace à l'échelle nationale, mais pourra également les rendre moins compétitives sur le marché international. L'exclusion des banques de l'Annexe A de l'élargissement des activités des autres institutions financières contraste avec les mesures prises dans de nombreux pays industrialisés. En outre, la concurrence étrangère en matière de services financiers se fait de plus en plus vive. Il est naïf de croire que les concurrents étrangers ne profiteront pas des avantages qui leur seront offerts au Canada du fait du carcan imposé aux banques canadiennes. Il est désolant de constater que des institutions étrangères réaliseront des bénéfices sur le marché canadien, non pas parce que ces institutions servent mieux le marché ou parce qu'elles sont plus efficaces mais simplement parce que certaines des institutions canadiennes pouvant exercer une concurrence des plus efficaces seront empêchées de le faire.

Il est curieux de constater que des propositions qui ne serviraient qu'à diminuer le potentiel de concurrence d'institutions qui ont fait leurs preuves sur la scène internationale sont prises en considération au moment où le gouvernement publie des documents d'étude sur la manière d'améliorer la position concurrentielle du Canada sur le marché international. Il n'est

certes pas réaliste de croire que l'on peut empêcher injustement les banques canadiennes de rivaliser et d'évoluer avec les autres institutions sur le marché national sans les défavoriser au plan international. En conséquence, les propositions du gouvernement visant à exclure les banques de l'Annexe A de ce nouveau marché plus diversifié sont en complète contradiction avec les autres objectifs gouvernementaux en plus de ne pas servir les intérêts du pays.

Le temps est certainement venu de commencer à renforcer nos positions au Canada et à l'étranger. Depuis plus d'un siècle, les Canadiens disposent d'un système bancaire solide et fiable. S'il en est ainsi, c'est qu'il s'agit d'un système national, prenant de plus en plus d'expansion sur le marché international, suffisamment vaste et diversifié pour résister à divers chocs à l'échelle régionale et nationale. C'est ce que nous a appris l'expérience vécue entre 1890 et 1930, leçon que les États-Unis à leur tour rapprennent aujourd'hui. Autoriser les banques à se diversifier davantage, en même temps que les autres institutions, contribuera à raffermir notre système financier de même que notre position concurrentielle à l'étranger. Le système bancaire canadien constitue pour le Canada une ressource unique qui, si elle est utilisée correctement, pourrait s'avérer un atout pour l'intégration du marché financier mondial et l'accroissement des échanges et des investissements pour le Canada.

Considérations d'ordre réglementaire

Les formules d'organisation des banques de l'Annexe C n'ont pas encore été définies clairement. Une banque de l'Annexe C (en fait tout autre établissement relevant d'une société de portefeuille financière) devra procéder au "cloisonnement" de ses opérations; néanmoins, il est normal que de telles institutions demandent souvent l'aide de la société mère ou de

sociétés soeurs dans le cadre de leurs ententes financières. Comme ces opérations devront s'effectuer aux cours du marché, une multitude de contrôles seront nécessaires ce qui pourrait entraîner une certaine rigidité des opérations des institutions concernées. En outre, il importe de se rappeler que les cours du marché ne reflètent pas nécessairement le facteur risque dans les opérations entre sociétés affiliées.

Le gouvernement reconnaît que l'établissement d'une réglementation qui stimulerait l'innovation et l'efficacité dans le secteur financier, au lieu de les décourager, tout en assurant la protection du consommateur représente un véritable défi. Compte tenu des récentes faillites dans le secteur financier et des risques accrus de nouvelles faillites, les institutions participantes étant plus nombreuses et plus diversifiées, nous croyons qu'il sera nécessaire d'accroître sensiblement la réglementation (et d'assurer par conséquent une surveillance plus étroite). Ceci dit, nous devons convenir que la réglementation en soi n'a pas connu un véritable succès car elle est lourde et soumise aux interventions politiques. Enfin, la complexité des règlements nécessaires serait absolument incompatible avec les travaux effectués par le Groupe d'étude mixte chargé d'examiner les programmes de réglementation pour le compte du gouvernement.

À notre avis, la possession de sociétés de portefeuille financières devrait être ouverte à un grand nombre d'actionnaires. Nous comprenons que le gouvernement hésite à modifier les règles applicables en matière de propriété des sociétés de fiducie en particulier, mais la question mérite d'être étudiée plus attentivement. Une période de 10 ans environ, pendant laquelle les dispositions relatives aux droits acquis pourraient s'appliquer, permettrait une transition sans heurts et renforcerait le système financier dans son ensemble.

Nous recommandons également la mise en place d'un système approprié d'auto-réglementation, ce qui doit pouvoir se réaliser sous la ferme autorité des conseils d'administration.

Assurance-dépôts

Jusqu'à présent, nous ne nous sommes pas suffisamment demandés si les fonds des déposants étaient bien protégés car, comme nous l'avons expliqué précédemment, il s'agit là d'une des principales responsabilités des institutions financières.

Le rapport du comité Wyman sur la Société d'assurance-dépôts du Canada a été publié dernièrement et bien que nous ayons manqué de temps pour en faire une analyse approfondie, nous avons bien accueilli certaines de ses recommandations, notamment celles qui concernent la nécessité d'accroître les pouvoirs de la société et de renforcer sa direction. Notre profession participera à des discussions sur cette question et d'autres points, et vous serez informés de notre position à ce sujet par l'Association des banquiers canadiens au cours des prochaines semaines.

La question de l'assurance-dépôts est particulièrement liée aux propositions puisque le système financier canadien se doit de garantir la sécurité des dépôts et de protéger les consommateurs en général, s'il veut maintenir sa très grande stabilité. Les primes d'assurance-dépôts et la portion des coûts liés à la faillite d'institutions de dépôts finissent toujours par être payées par les déposants et les actionnaires des sociétés concernées. Par conséquent, ces questions, et plus particulièrement la sécurité des dépôts, devraient être considérées comme prioritaires dans le cas de toute restructuration financière importante comme celle qui est envisagée.

Conclusion

Notre pays a grandement bénéficié de la solidité du système financier canadien, et nous croyons qu'il s'agit là d'un élément de la plus haute importance dont on doit tenir compte au moment d'envisager puis de réaliser toute restructuration. La réforme de l'assurance-dépôts doit faire partie intégrante de cette restructuration puisque la réglementation des institutions financières doit viser avant tout la sécurité de l'argent des déposants.

Nous croyons aussi que tous les Canadiens devraient pouvoir partager également les avantages d'une telle restructuration. Pour ce faire, il est indispensable que toutes les institutions financières puissent rivaliser sur les mêmes marchés, en y incluant bien entendu les banques qui sont en mesure de desservir la majorité des Canadiens de toutes les régions du pays grâce à leur système de distribution de services.

En outre, nous pensons qu'entreprendre une déréglementation sans effectuer les contrôles de qualité appropriés comporte des risques réels. Selon nous, ces contrôles devraient s'exercer non seulement par une réglementation gouvernementale mais également en limitant les droits de propriété et en renforçant les conseils d'administration de toutes les institutions des différents secteurs d'activité.

Nous nous ferons un plaisir de nous présenter devant le Comité permanent des Finances, du Commerce et des questions économiques de la Chambre des communes pour vous préciser notre point de vue sur les recommandations contenues dans le mémoire.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From «La Chambre de Commerce du Québec»:

François P. Paradis, President;

Jean LaCouture, «Président du Comité de la CCQ sur la
"déréglementation" des institutions financières».

From the Canadian Federation of Independent Business:

Brian Gray, Acting President.

From the Toronto-Dominion Bank:

Richard Thomson, Chairman and Chief Executive Officer;

A.C. Baillie, Executive Vice-President, Investment Division.

From CrownX Inc.:

H. Michael Burns, President;

Robert W. Luba, President, Crown Financial Services Inc.;

Robert N. Granger, Q.C., Corporate Counsel and Director;

Gareth W. Evans, Vice-President, Corporate Planning.

From the Canadian Imperial Bank of Commerce:

R. Donald Fullerton, Chairman, President and Chief
Executive Officer;

Paul Cantor, Executive Vice-President;

Clifford Shirley, Executive Vice-President.

De la Chambre de Commerce du Québec:

François P. Paradis, président;

Jean LaCouture, président du Comité de la CCQ sur la
«déréglementation des institutions financières».

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

Brian Gray, président intérimaire.

De la Banque Toronto Dominion:

Richard Thomson, président et chef de la direction;

A.C. Baillie, vice-président exécutif, division de l'investisse-
ment.

De «CrownX Inc.»:

H. Michael Burns, président;

Robert W. Luba, président, «Crown Financial Services Inc.»;

Robert N. Granger, c.r., avocat-conseil et directeur;

Gareth W. Evans, vice-président, Planification de la société

De la Banque de commerce canadienne impériale:

R. Donald Fullerton, président, président directeur général;

Paul Cantor, vice-président exécutif;

Clifford Shirley, vice-président exécutif.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 70

Tuesday, September 24, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 70

Le mardi 24 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 70

Tuesday, September 24, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 70

Le mardi 24 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 24, 1985
(98)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 7:58 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Aideen Nicholson, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternates present: Simon de Jong, Raymond Garneau, Nic Leblanc, Robert Toupin.

Other Member present: Gabriel Fontaine.

Witnesses: From «La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins»: Raymond Blais, President; André Morin, Advisor, Governmental Affairs and Savings and Credit Cooperatives. *From the National Bank:* Michel Bélanger, Chairman and Chief Executive Officer. *Individual:* Thibaut de Saint Phalle.

In attendance: From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Raymond Blais made a statement and, with André Morin, answered questions.

At 8:50 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:57 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Michel Bélanger made a statement and answered questions.

At 9:33 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 9:38 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Thibaut de Saint Phalle made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by «La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec», The National Bank and Thibaut de Saint Phalle be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendices "FNCE-81", "FNCE-82" and "FNCE-83" respectively).

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 SEPTEMBRE 1985
(98)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 19 h 58, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Aideen Nicholson, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substituts présents: Simon de Jong, Raymond Garneau, Nic Leblanc, Robert Toupin.

Autre député présent: Gabriel Fontaine.

Témoins: De La Confédération des caisses populaires d'économie Desjardins: Raymond Blais, président; André Morin, conseiller aux affaires gouvernementales et aux coopératives d'épargne et de crédit. *De la Banque nationale:* Michel Bélanger, président directeur général. *A titre personnel:* Thibaut de Saint Phalle.

Aussi présents: De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Raymond Blais fait une déclaration, puis lui-même et André Morin répondent aux questions.

A 20 h 50, le Comité interrompt les travaux.

A 20 h 57, le Comité reprend les travaux.

Michel Bélanger fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 33, le Comité interrompt les travaux.

A 21 h 38, le Comité reprend les travaux.

Thibaut de Saint Phalle fait une déclaration et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, la Banque nationale et Thibaut de Saint Phalle figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendices «FNCE-81», «FNCE-82» et «FNCE-83» respectivement).

At 10:20 o'clock p.m., the Committee ajourned to the call of
the Chair.

A 22 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation
du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, September 24, 1985

• 1956

The Chairman: Order, please. We are recommencing our hearings on *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion* and the related technical supplement, as well as the final report of the working committee on the Canada Deposit Insurance Corporation.

Our first witnesses are from the Desjardins Group: Raymond Blais, François Richard, Henri Leblond, Bruno Riverin, and Yves Morency. Gentlemen, we have your brief. We have the understanding that your group, generally speaking, represents something like 41% or 42% of the commercial banking done in the Province of Quebec, perhaps more. There is hardly a community in the province that does not have one of your offices. So we are most pleased to welcome you. We would appreciate some brief remarks from you, and then we will move on to questioning.

M. Raymond Blais (président de la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec): Monsieur le président, permettez-moi de vous remercier et de vous dire que nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de nous exprimer devant vous ce soir. Avec votre permission, je vais me contenter de faire des remarques d'ouverture assez brèves pour pouvoir consacrer plus de temps à la période des questions, étant donné que le mémoire a déjà été transmis.

Quelques remarques: Le Mouvement Desjardins veut exprimer ses vœux sur le document en tant qu'institution financière d'abord. Cela est important. Nous nous sentons une institution financière, et donc nous croyons que nous sommes dans le même contexte financier que les institutions financières de toutes formations. En ce qui concerne nos produits, c'est-à-dire les services rendus à nos membres, nous ne nous sentons pas réellement différents des autres institutions financières. Cependant, nous prétendons être différents au niveau de la nature coopérative de notre institution financière.

• 2000

Le Mouvement Desjardins se réfère à trois facteurs d'analyse propres à toute forme d'organisation économique, à savoir la participation à la propriété, la participation au pouvoir et la participation aux résultats, pour établir clairement dans son mémoire les distinctions existant entre les coopératives financières et les autres formes d'institutions financières au Canada. En se fondant sur ces distinctions fondamentales que nous aimerions établir, le Mouvement Desjardins commente ensuite les propositions du Livre vert. Le Mouvement souscrit, bien sûr, aux préoccupations de solvabilité des institutions financières, d'équité réglementaire et de protection du consommateur qui sont exprimées dans ce Livre vert. Toutefois, le Mouvement Desjardins, à la lumière des principes qui

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 24 septembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons nos audiences sur le Livre vert intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer*, sur le supplément technique ainsi que sur le rapport final du Comité de travail chargé d'étudier la Société canadienne d'assurance-dépôts.

Nous accueillons en premier lieu ce matin les représentants du groupe Desjardins, soit MM. Raymond Blais, François Richard, Henri Leblond, Bruno Riverin et Yves Morency. Messieurs, nous avons reçu votre mémoire. D'après nos renseignements, les activités de votre groupe représentent 41 ou 42 p. 100, ou encore davantage, des opérations bancaires effectuées dans la province de Québec. En effet, votre groupe a une succursale dans presque toutes les communautés québécoises et c'est pourquoi nous sommes extrêmement heureux de vous accueillir. Tout d'abord, je vous demanderais de faire un bref exposé oral, après quoi nous passerons aux questions.

Mr. Raymond Blais (Chairman of the Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec): Mr. Chairman, I would like to thank you and express our deep appreciation of the opportunity which has been given us to appear tonight. With your permission, I will simply make a few brief opening remarks since our brief has already been tabled with the committee. Thus, we will have more time for questions.

First of all, I will make a few general observations. In the first place, the opinions expressed will be those of the *Mouvement Desjardins* as a financial institution. That is an important point. We feel we are a financial institution and operate, accordingly, in the same financial environment as all other types of financial institutions. As far as our products are concerned, that is, the services we offer to our members, we do not really feel any different from other financial institutions. What is different with us is the cooperative nature of our financial institution.

The Desjardins Group refers to three factors for analysing any form of economic organization: sharing in ownership, sharing in authority, and sharing in results. We have emphasized in our Memorandum the differences between financial co-operatives and other forms of financial institutions in Canada. Starting with the basic differences we wish to demonstrate, the Desjardins Group then comments on proposals in the green paper, endorsing the concerns for solvency of financial institutions, regulatory equity and consumer protection stated in the green paper. However, the Desjardins Group—in view of the principles governing its activities and the experience acquired through its 80 years of existence, adds specific observations regarding each point.

[Text]

guident ses activités et de l'expérience qu'il vit depuis 80 ans, ajoute des commentaires précis sur chacun de ces points.

Premièrement, en ce qui concerne la solvabilité des institutions financières, le Mouvement Desjardins est d'avis que l'État n'est pas le seul responsable de cette dimension et que les institutions financières ont elles-mêmes de très grandes responsabilités. En termes d'équité entre les institutions, le Mouvement Desjardins ne s'oppose pas à une réglementation qui accentuerait la concurrence dans le secteur financier. Il est lui-même disposé à jouer les règles du jeu à cet égard. Cependant, il demande que toutes les réglementations ne l'obligent pas à modifier sa nature fondamentale qui est coopérative.

La protection des intérêts du consommateur: Encore là, le Mouvement Desjardins a la volonté de responsabiliser le consommateur, si l'on veut faire oeuvre durable et solide en cette matière.

Au niveau des moyens opérationnels, le Mouvement Desjardins ne perçoit pas l'intérêt ni la nécessité d'alourdir l'exercice du contrôle et de la surveillance pour le simple plaisir de l'alourdir. Il serait plutôt favorable à une loi qui baliserait clairement les obligations, les devoirs et les pouvoirs des institutions financières, qui les responsabiliserait et favoriserait surtout l'autodiscipline des institutions financières.

Les transactions intéressées constituent peut-être l'un des points les plus importants pour nous. Lorsqu'on s'adresse à une entreprise coopérative, il faut s'entendre sur la définition d'une transaction intéressée, parce que les règles régissant la propriété d'une institution coopérative—propriété dispersée, régie par des règles démocratiques—sont essentiellement différentes des règles des institutions ordinaires.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, le Mouvement Desjardins souscrit à toutes les méthodes, à toutes les façons dont on pourrait se prémunir contre ce genre de situation.

En termes de moyens structurels, il faut reconnaître que si le Mouvement Desjardins est d'abord régi par des lois provinciales, il a beaucoup de transactions, de contacts avec le gouvernement fédéral. Nous ne pensons pas que nous devrions être obligés, si le Livre vert était transposé dans les lois, de former automatiquement ce holding. Nous voudrions, comme nous l'avons toujours fait, décider nous-mêmes si le Mouvement Desjardins a besoin de cet outil-là. Le Mouvement Desjardins, tout en respectant les directives venant de son législateur provincial, qui gouverne les caisses, et du gouvernement fédéral, souhaiterait que les deux paliers de gouvernement s'entendent afin qu'il ne soit pas soumis à des réglementations doubles dans le même domaine.

Monsieur le président, c'était les quelques remarques d'ouverture que je voulais faire. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions. Je suis accompagné de plusieurs personnes-ressources du Mouvement Desjardins. Il se peut que je demande à mes collaborateurs de compléter certaines réponses. Merci.

The Chairman: Thank you, Mr. Blais. Mr. Garneau.

M. Garneau: Monsieur le président, je remercie le Mouvement Desjardins pour son excellent rapport.

[Translation]

First, where the solvency of financial institutions is concerned, the Desjardins Group is of the opinion that state authorities are not solely accountable; financial institutions themselves have major responsibilities. As regards equity between financial institutions, the Desjardins Group does not oppose a kind of regulation that would increase competition in the financial sector. The Group is itself willing to follow the rules in this area, but it is requesting that a review of regulations not compel it to alter its basic co-operative nature.

Protection of consumer interests. Here again the Desjardins Group is determined to make the consumer responsible in order to achieve sound and lasting results.

As regards operational means, the Desjardins Group does not believe that it is either useful or necessary to increase control and supervision for its own sake. Rather, it would welcome legislation stating clearly the obligations, tasks and powers of financial institutions, making them responsible and encouraging them to exercise self-discipline.

As for self-dealing, we think this may be one of the most important points. When it comes to co-operative institutions, one must clearly define what is meant by self-dealing, as the rules governing ownership in a co-operative—widely shared ownership governed by democratic rules—are fundamentally different from those governing ordinary institutions.

As for conflicts of interest, the Desjardins Group endorses all methods of preventing this type of situation.

With regard to structural means, it must be recognized that, although the Desjardins Group is subject primarily to provincial legislation, it has a large number of transactions and contacts with the federal government. We do not believe that, if the green paper becomes law, we should automatically be obliged to form a holding. We hope to be able to decide ourselves, as we always have done in the past, whether the Desjardins Group needs such a tool. Our group, while complying with provincial legislation governing credit unions, as well as with federal legislation, would like to see both levels of government work together so that it is not subject to double regulation in this area.

Mr. Chairman, those were my few opening remarks. I will be pleased to answer your questions. I am accompanied by several resource persons from the Desjardins Group. I may ask one of my colleagues to complete certain answers. Thank you.

Le président: Merci, Monsieur Blais. M. Garneau.

Mr. Garneau: Mr. Chairman, I wish to thank the Desjardins Group for its excellent report.

[Texte]

En comparant le Mouvement Desjardins, un mouvement coopératif, à d'autres institutions financières à capital-actions, la seule distinction que vous faites concerne la propriété. Vous nous avez dit que la façon de mettre les produits en marché était sensiblement la même dans les deux cas et que, par conséquent, vous ne vous distinguez pas tellement des autres institutions.

Quels avantages le Mouvement coopératif Desjardins possède-t-il par rapport aux autres institutions financières, par exemple les banques à charte? Nous entendrons tout à l'heure un autre mémoire et je vais certainement poser la question à l'envers. Donc, quels avantages possédez-vous? Par exemple, est-il vrai que le mouvement coopératif ne paie pas de taxes municipales?

• 2005

M. R. Blais: Lorsque je réponds à ce genre de question, je redeviens comptable assez facilement, et au lieu de dire qu'il y a deux côtés à une médaille, je dis qu'il y a deux côtés à un bilan.

Bien sûr, nous disons que nous sommes différents, mais nous n'avons pas présentement et nous ne cherchons pas de traitement de faveur. Si vous cherchez d'un côté du bilan une chose qui est différente des banques, eh bien, vous pouvez dire que cette chose en particulier semble différente.

Je voudrais d'abord corriger des choses que j'ai lues, moi aussi. Les caisses populaires, qui sont propriétaires fonciers au Québec, paient des taxes municipales, comme tous les propriétaires fonciers. Les caisses populaires ne paient pas actuellement de taxes d'affaires, ce qui est très différent. Ce que j'ai lu, c'est que les caisses ne payaient pas de taxes municipales. Les caisses paient des taxes municipales. Le cas de la taxe d'affaires étant devant les tribunaux, je préfère ne pas commenter.

Deuxièmement, il y a des différences importantes, par exemple au niveau des réserves. Pour moi, ces réserves qu'on doit garder à la Banque du Canada, ce n'est pas une punition que la Banque du Canada impose aux institutions financières. Ils demandent des réserves quand ils en ont besoin. Si vous examinez les statistiques de banques, en moyenne, et celle des caisses populaires, vous constaterez que la situation est totalement inverse, à cause du genre d'entreprise que sont les caisses populaires par rapport aux banques. Par exemple, chez nous, on a besoin de plus de numéraires. Pourquoi? Parce qu'on transige en général avec l'individu et non avec la grande entreprise, et l'individu a besoin de numéraires. Regardez les statistiques moyennes des banques et des caisses, et vous allez voir qu'effectivement, le pourcentage de numéraires est plus fort dans les caisses. Cependant, lorsque vous commencez à faire des statistiques sur le volume de compensation des caisses par rapport aux banques, le rapport est à peu près de 10 à 1. Donc, c'est normal qu'on ne demande pas aux caisses exactement le même quantum de réserves. On ne garde pas des réserves pour garder des réserves; on garde nos réserves pour nos besoins. J'ai des chiffres ici. Par exemple, pour le mois de décembre 1984, le rapport est exactement de 10 pour 1 en ce qui concerne le volume de la compensation. Les caisses

[Traduction]

When you compare the Desjardins Group, which is a co-operative movement, with other financial institutions, which are business corporations, the only distinction you make applies to ownership. You have indicated that your products are marketed in much the same fashion in both instances and that you are not very different, therefore, from other institutions.

What are the advantages of the Desjardins Co-operative Movement in relation to financial institutions, such as chartered banks? We will hear another brief later and I will undoubtedly ask the same the other way. So, what advantages do you have? Is it true, for instance, that the co-operative movement does not pay municipal taxes?

Mr. R. Blais: When I answer this type of question, I put my accounting hat back on fairly quickly and instead of saying there are two sides to a coin, I will say there are two sides to a balance sheet.

Of course we claim to be different, but we do not enjoy now and have never sought preferential treatment. If you are looking one side of the balance sheet, for one thing that makes us different from banks, that is one particular area where we seem to be different.

I would first like to rectify certain things that I too have read. The Caisses Populaires, who are property owners in Quebec, pay municipal taxes just like any other property owner. They do not, however, pay the business tax, which is very different. I have read that Caisses Populaires do not pay municipal taxes. They do pay municipal taxes. And as the business tax matter is before the courts, I would prefer not to comment.

Also, there are significant differences in terms, for example, of reserve levels. I do not personally see the reserves that have to be deposited with the Bank of Canada as being a sort of penalty that the Bank imposes on financial institutions. They require reserves when they need them. If you look at the average figures for banks and Caisses Populaires, you will see that their cases are quite opposite, because of the kind of business the Caisse Populaire is, as compared to a bank. For example, we need more cash. Why? Because we generally deal with individuals and not with large corporations, and individuals need cash. If you look at the average figures for banks and Caisses, you will see that the cash component is in fact much larger for the latter. However, if you look at the clearing volumes for Caisses as opposed to banks, you will see that the ratio is about one to ten. So, it is natural that the Caisses are not required to maintain the same quantity of reserves. We do not have reserves for the fun of it; we keep them to meet our requirements. I have some figures here. For the month of December, 1984, for example, the clearing ratio is exactly ten to one. Caisse Populaires handle a large volume of small paper, whereas banks can deal in amounts of \$8 million or \$10 million with a large corporation. That is where it comes from.

[Text]

populaires transigent un très grand nombre de petits effets, alors que les banques peuvent transiger des montants de 8 ou 10 millions de dollars avec une grande entreprise. C'est basé là-dessus.

Il y a eu énormément de discussions sur les taux d'impôt payés par les banques et les caisses. Si vous ne vous contentez pas seulement de regarder deux chiffres à la face et que vous allez voir le taux d'impôt réel des caisses et des banques, vous ne trouverez rien pour faire un mémoire.

Le défi pour le Mouvement Desjardins, c'est de prouver qu'on ne veut pas de traitement de faveur mais qu'on veut être traités différemment. Je pense que tout le monde va admettre que les lois, en général, sont encore pensées en fonction des entreprises de type conventionnel. Quand vous voulez appliquer l'ensemble des lois de type conventionnel à des coopératives, il arrive qu'il y a des bouts qui retroussent, pas parce qu'on est plus purs ou moins purs, mais parce qu'on est différents.

M. Garneau: Monsieur le président, une dernière question.

• 2010

Je suis étonné de constater que vous reliez le danger des transactions entre intéressés, ou encore des questions de conflit d'intérêts, uniquement au titre de propriété. Par exemple, pourquoi serait-il permis à un mouvement coopératif de faire des transactions entre intéressés alors que ce ne serait pas permis à une mutuelle d'assurance-vie, qui a peut-être une structure de capital différente, mais qui est tout de même reliée à un grand nombre de propriétaires qui achètent des services de leur entreprise? Pourquoi les transactions entre intéressés seraient-elles acceptables dans un mouvement coopératif et non dans une mutuelle?

M. R. Blais: Ce n'est pas parce que c'est plus pur ou moins pur dans une entreprise coopérative. La différence, c'est que le système fait qu'il est pratiquement impossible que des individus ou de petits groupes s'approprient l'intérêt de l'entreprise de façon isolée, parce que tout cela est très dispersé. Si on y arrivait avec notre formule, le résultat serait le même, mais ce ne serait pas plus pur parce que cela a été fait dans une coopérative. Le système est très différent et rend plus hypothétique le résultat pervers dont vous avez parlé.

Le président: Monsieur Leblanc.

M. Leblanc: La semaine dernière, on a rencontré des gens de l'Association des consommateurs du Canada qui représente 150,000 membres, et on a parlé longuement de garantie de dépôts, puisqu'on a quand même vécu au Canada une expérience assez malheureuse. Je leur ai demandé s'ils accepteraient que les déposants paient volontairement un certain pourcentage de leurs dépôts afin que leurs dépôts soient garantis à 100 p. 100. Que pensez-vous de cela?

M. R. Blais: Quand on parle de la protection du consommateur, on est toujours un peu tiraillé. En théorie, on voudrait que chacun des consommateurs soit protégé au maximum. Mais en le faisant, est-ce qu'on n'enlève pas au consommateur sa responsabilité première? Si on le surprotège, n'est-il pas porté à ne pas agir avec une prudence élémentaire?

[Translation]

There has been a great deal of discussion about the relative tax rates that apply to banks and Caisses. If you are not satisfied simply to compare the two figures, and you go and look at the real tax rate that applies to Caisses and banks, you will see that it is not an issue.

The challenge for the Desjardins movement is to prove that we do not want preferential treatment, but that we do want to be treated differently. I think that everyone will agree that legislation is generally designed for conventional businesses. When you try to apply a body of conventional legislation to co-operatives, you will find that there are loose ends, not because we are holier or less holy than anyone else, but because we are different.

Mr. Garneau: I have one last question, Mr. Chairman.

I am surprised to see that you view the dangers of self-dealing or conflicts of interest solely in terms of ownership. Why, for example, should a co-operative movement be allowed to indulge in self-dealing when a mutual life insurance company may not? The latter's capital structure may be different, but they do deal with a large number of property owners who buy the services that they provide. Why would self-dealing be acceptable for a co-operative movement but not for a mutual life insurance company?

Mr. R. Blais: It is not because co-operatives are holier or less holy than anyone else. The difference is that the system makes it practically impossible for any individual or small group to take control of the company in isolation, because the whole thing is very widely dispersed. With our formula, the results would be the same, but it would not be intrinsically better because it was done by a co-operative. The system is very different, which means that the distorted results that you referred to are even more unlikely.

The Chairman: Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc: Last week, we met with people from the Canadian Consumers' Association, which has 150,000 members. We talked at some length about deposit insurance, because we recently had a rather unfortunate experience in Canada. We asked them if they would agree to have depositors voluntarily pay a certain percentage of their deposits in order to have 100% coverage. What do you think of that option?

Mr. R. Blais: In so far as consumer protection is concerned, we are always a bit torn. In theory, we would like all consumers to be protected up to the hilt. But in providing that kind of protection, would we not be releasing the consumer from his prime responsibility? If he is over-protected, will he not be disinclined to exercise basic caution?

[Texte]

Sans aller dans le détail de formules que je ne connais pas, on serait certainement portés à être plutôt favorables à un mécanisme qui ferait en sorte que le consommateur partagerait la responsabilité. Je pense que la société s'en porterait mieux et qu'on pourrait diminuer certains coûts.

M. Leblanc: Merci.

Le président: Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: Premièrement, je tiens à vous féliciter pour avoir répondu au Livre vert par un autre livre vert.

Deuxièmement, je vous remercie d'avoir présenté votre rapport en français et en anglais. On ne peut pas dire la même chose de toutes les institutions, peu importe leur langue première. Ces choses-là doivent se dire. On l'a fait d'abord en anglais, et ensuite on l'a fait traduire.

Je veux vous faire une remarque générale. On est allés dans l'Ouest du Canada, et on a tenu des audiences intensives à Vancouver, à Calgary et à Winnipeg. Laissez-moi vous dire que dans le reste du Canada, et même ce matin, on a parlé d'un cinquième pilier. On parlait toujours des quatre piliers; on parle maintenant du cinquième pilier, soit les caisses populaires. On en a entendu parler pour la première fois dans l'Ouest du Canada, et ce matin on en a entendu parler par la Chambre de commerce du Québec. On ne dit plus que les caisses populaires, c'est propre au Québec. Cela a passé les frontières, c'est maintenant ailleurs. Tous les mouvements coopératifs qui nous ont présenté des mémoires ailleurs disaient toujours qu'au Québec, au loin, il y avait une société coopérative qui réussissait bien. Ils parlaient toujours de vous. On a aussi entendu parler de votre caisse populaire de Vancouver. Vous avez une caisse populaire à Vancouver, je crois? On en a entendu parler.

• 2015

Vous avez utilisé une expression que je n'ai pas utilisée encore mais qui m'est chère c'est «responsabiliser le consommateur». Dans la Loi sur l'assurance-dépôts du Canada, le consommateur est soi-disant protégé, et cela ne lui coûte rien. D'accord? Tout le monde dit: «Eh bien au moins, on met notre dépôt et on est protégé jusqu'à 60,000\$ et c'est le gouvernement qui paie, qui protège et ça ne coûte rien!» Et il y a des restrictions à cette protection-là. On a vu ça par exemple dans *Pioneer Trust*; il y a très peu de personnes qui savaient que les engagements, après cinq ans, n'étaient pas protégés par la Loi sur l'assurance-dépôts. Dans cet esprit, j'ai eu l'occasion de poser des questions, et ce souvent, aux autres institutions financières qui assurent des prêts selon votre méthode. Quand quelqu'un va chez vous et veut un prêt assuré, vous le faites payer pour cela. Vous ne lui «chargez» pas un intérêt élevé, dans lequel vous comprenez l'assurance. Vous lui dites: «L'assurance te coûte tant.» Ne croyez-vous pas que, pour sensibiliser et pour responsabiliser les gens, l'assurance-dépôts devrait être payée directement, car lorsqu'on demande à un consommateur de payer pour quelque chose, il vous demande ce qu'il «reçoit pour son argent»? Quand on lui fait cadeau de quelque chose, il se dit: «Eh bien, je ne demanderai rien puisque c'est un cadeau!»

[Traduction]

I do not know the mechanisms and do not want to go into detail, but we would certainly be in favour of something that would make the consumer bear a portion of the responsibility. I think that society would be better for it and that it could result in the reduction of certain costs.

Mr. Leblanc: Thank you.

The Chairman: Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: First of all, I would like to thank you for having answered the Green Paper with another Green Paper.

Secondly, I would like to thank you for having tabled your brief in French and English. The same cannot be said of all institutions, whatever their first language. These things have to be said. It was drafted in English first and then it was translated.

I would like to make a comment of a general nature. We travelled in western Canada and we had intensive hearings in Vancouver, Calgary and Winnipeg. I can tell you that in the rest of Canada—and just this morning, we talked about a fifth pillar—We are constantly talking about the four pillars and now we are talking about a fifth pillar, the Caisses Populaires. We heard about it for the first time in western Canada and the Chamber of Commerce of Quebec referred to it this morning. Caisses Populaires are no longer something that is peculiar to Quebec. They have spilled over the borders and are now found elsewhere as well. All of the co-operative movements that have submitted briefs to date have reminded us that far away, in Quebec, there is a co-operative movement that is very successful. Your name came up time and again. We also heard about your Caisse Populaire in Vancouver. You do have one in Vancouver, I believe? We heard about it.

You used an expression that I have not yet used but that I really like and which means to make the consumer more responsible. In the Canada Deposit Insurance Act, the consumer is supposedly protected and it does not cost him anything. Is that correct? Everybody says: "Well, at least we are depositing our money and we are protected up to \$60,000, the government pays the shot, protects the money and it does not cost us anything!" But that protection is limited. We found that out, for example, in the *Pioneer Trust* case; very few people knew that, after five years, the commitments were not protected by the Deposit Insurance Act. With that in mind, I have often had the opportunity of putting questions to the other financial institutions that insure loans by your method. When somebody goes to you and wants an insured loan, you make him pay for it. You do not charge high interest in which you include the insurance. You simply tell him: "Insurance costs you so much." Do you not think that to make people more aware and more responsible, deposit insurance premiums should be paid directly? Because when you ask a consumer to pay for something, he is going to ask you what he is getting for his money. When you make him a present, he simply figures: "Well, I won't quibble, since it's free!"

[Text]

Croyez-vous que ce serait une bonne méthode pour approcher le consommateur, à savoir de le faire payer directement pour son assurance-dépôts?

M. R. Blais: Il est certain que c'est une question d'éducation, de comportement et de changement d'attitudes. Cela ne se règle pas à court terme. Comme je le disais tout à l'heure, on serait certainement favorable à ce genre de formule et cela me permet de compléter dans un autre domaine la réponse que je donnais tout à l'heure.

Nous, on est régis par La Régie de l'assurance-dépôts du Québec. Le gouvernement provincial a accepté de nous faire payer la moitié de la prime. Ah! Un autre avantage, me direz-vous. Mais il n'a pas fait cela pour nos beaux yeux. Il a fait cela parce de l'intérieur même, on s'autodiscipline par notre fonds de sécurité et si on prend le coût global que cela nous coûte pour se protéger, c'est plus que les banques. Ce n'est pas un trentième, c'est cinq trentièmes. Alors, c'est quoi le Mouvement Desjardins? C'est une série de consommateurs qui se réunissent et qui décident de s'autodiscipliner là-dessus. Si les gouvernements prenaient ce genre de méthode-là, je pense qu'on serait très mal placés pour prétendre que ce n'est pas correct. Au contraire.

M. Lanthier: Non seulement pas correct, mais je vais vous demander votre opinion. Car il nous faut enregistrer cela pour ce Comité qui va rédiger un rapport éventuellement. Vous qui êtes si près du consommateur, croyez-vous que ce serait là une méthode pour le sensibiliser au fait qu'il est protégé avec certaines limites? Ou pas contre—et je ne vous demande pas si vous êtes contre ou non—ne croyez-vous pas que ce serait efficace pour le «responsabiliser», selon votre expression?

M. R. Blais: Oui, je pense que ce serait efficace.

M. Lanthier: Oui? D'accord.

Maintenant, pour revenir à la remarque de M. Garneau, tout à l'heure, je n'ai pas été tout à fait satisfait de votre réponse, monsieur Blais. Je suis d'accord avec lui, bien que si on se met à s'entendre ça va être «plate» à la Chambre des communes. Mais en lisant votre rapport ici, et étant au courant comme nous le sommes nous deux je pense, Raymond et moi, de votre mouvement, vous avez institutionnalisé le conflit d'intérêts si je comprends bien. On essaie, nous, de dire que la «transaction intéressée», il faut la bannir. Tandis que vous, vous avez quasiment un règlement qui dit que si vous n'êtes pas encombré par un conflit d'intérêts, on ne peut pas faire affaires avec vous. Vous faites affaires avec vos membres, c'est-à-dire, si je ne me trompe, que pour emprunter de l'argent chez vous, il faut être un déposant.

M. R. Blais: Absolument.

M. Lanthier: Bon! C'est ce que j'appelle «institutionnaliser le conflit d'intérêts». Je n'ai pas lu votre mémoire, mais je vais le faire... Vous dites, vous, que la façon de contrer les effets néfastes d'un conflit d'intérêts, c'est de le noyer, d'empêcher qu'on puisse bâtir une zone d'influence et de faire en sorte que ce soit toujours très élémentaire, ces conflits d'intérêts-là, qui sont possibles.

[Translation]

Do you think that would be a good approach to the consumer, having him pay directly for his deposit insurance?

Mr. R. Blais: Plainly it is a question of education, behaviour and changing of attitudes. You cannot solve these things in a hurry. As I was saying before, we would certainly be favourable towards this kind of formula and this also gives me the opportunity to finish the answer I was giving in another area before.

Our regulatory body is the *Régie de l'assurance-dépôts du Québec*. The provincial government has agreed to let us pay half of the premium. Oh! Another goodie, you will say. But they did not do it for the sake of our baby blue eyes. They did that because internally we impose self-discipline through our security fund and if we take the total cost of what we have to pay for our protection, it is more than what the banks pay. It is not one-thirtieth; it is five-thirtieths. So what is the *Mouvement Desjardins*? It is a group of consumers who get together and decide that they want self-discipline on that score. If governments did so, I think we would have very little to complain of. On the contrary.

Mr. Lanthier: Not only that, but I would like to get your opinion. Because we have to record this for our committee, which is eventually going to be writing a report. You are very close to the consumer and I was wondering if that might be a method that could be used to make him aware of the fact that he is protected within certain limits? Or... and I am not asking you if you are against it or not... do you not think it would be an effective way of making him more responsible, as you say?

Mr. R. Blais: Yes, I think that might work.

Mr. Lanthier: Yes? Okay.

Now to get back to Mr. Garneau's previous remark, I was not quite satisfied with your answer, Mr. Blais. I am quite in agreement with him, although if we start agreeing all over the place it is going to be rather dull in the House of Commons. But in reading your report here, and knowing what we both know about your organization, Raymond and I get the idea you have institutionalized conflict of interest. What we are trying to say is that self-dealing should be banned. You, however, almost have a regulation stating that if one is not in a conflict of interest position, one cannot deal with you. You deal with your members, which means, unless I am mistaken, that anyone who wants to borrow money from you must be a depositor.

Mr. R. Blais: Absolutely.

Mr. Lanthier: Okay! That is what I call "institutionalizing conflict of interest". I have not read your brief but I certainly will... What you are saying is that to prevent the ill effects of conflict of interest, you have to submerge it in the mass, prevent the creation of a zone of influence and see to it that those conflicts of interest, which are always possible, are kept at a very elementary level.

[Texte]

Est-ce que j'ai bien saisi votre exposé à ce sujet?

M. R. Blais: Ce n'est pas la notion la plus facile à exprimer parce que les conflits d'intérêts, c'est souvent entre les deux oreilles.

• 2020

Peut-être qu'un père est en conflit d'intérêts quand il transige avec son fils et une mère avec sa fille, ou en tout cas, une mère avec son fils! Ce que je dis, c'est que d'un côté, notre propriété est très dispersée. Et d'un autre côté, il y a une série de règles démocratiques qui font en sorte que ce n'est pas, par exemple, dans une assemblée de caisses que deux personnes, trois personnes, peuvent faire la loi, contrairement à ce qui se passe dans l'entreprise qui est possédée à 51 p. 100 ou à 60 p. 100 ou à 10 p. 100 ou 100 p.100!

Alors, le Mouvement Desjardins peut poser un geste, bon ou pas bon, mais il ne peut pas poser un geste pour enrichir un petit groupe de personnes. C'est la communauté qui fait le bon coup ou qui fait le mauvais coup. Et dans ce sens-là, c'est très différent.

M. Lanthier: Monsieur le président, c'est ma dernière question. À propos des conflits d'intérêts, des gens sont venus hier durant la journée nous dire que les punitions étaient trop bon marché. Tant qu'on va limiter cela à des amendes, ce sera toujours considéré comme un risque; si on se fait prendre, on payera l'amende, c'est compris dans nos charges. Il y a quelqu'un, hier, qui a dit: il y a une seule chose qui va faire peur, c'est la prison au bout... Cela fait peur aux administrateurs. Les amendes, cela ne fait peur à personne, cela fait partie du risque. Êtes-vous d'accord avec cette approche plutôt draconienne qui qualifie les accrocs aux conflits d'intérêts comme des actes criminels?

M. R. Blais: Je vais faire une couple de réserves: la première, c'est que je ne veux pas déterminer la sentence ce soir, parce que je pense que ce n'est pas notre but.

M. Lanthier: Éventuellement, ce sera le nôtre.

M. R. Blais: Deuxièmement, je ne suis pas avocat non plus, mais pour moi c'est un vieil état de faits à savoir que souvent le remède, ce n'est pas les lois, c'est la sanction. Cela reste vrai. Je pense que vous pouvez avoir les règlements et les lois les plus sévères, s'il n'y a pas de sanctions ou s'il n'y a pas de choses précises au bout, vous enlever toute la force aux lois que vous avez faites.

M. Lanthier: D'accord! Merci, monsieur le président.

The Chairman: Okay. Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

Your presentation and the presentations we have had from various co-operatives throughout Canada I think underscore the fact that much of what is in the green paper is not really applicable to co-operatives. It is the difference, I suppose, between playing monopoly to win and playing monopoly where every player wins. You just do not play by the same rules; motivations are different. The ownership structure is different. Therefore, questions like self-dealing and so forth are quite different. I think members of this committee understand that.

[Traduction]

Did I understand you correctly on that point?

Mr. R. Blais: It is not the easiest idea to get across because conflict of interest is often to be found between one's own two ears.

Perhaps there is a conflict of interest when a father deals with his son and a mother with her daughter, or at the very least with her son! What I am trying to say is that on the one hand our ownership is very widely spread, and on the other hand we have a democratic set of rules which make it impossible, for example, for two or three people to impose their will during one of our meetings, contrary to what happens in the world of business where ownership is at 51%, 60%, 10% or 100%!

So the Mouvement Desjardins can take some action, good or bad, but it cannot do so in order to increase the wealth of a small number of people. The decision, good or bad, is made by the community and in this sense our structure is very different.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, this is my last question. On the question of conflict of interest, some witnesses testified yesterday that the penalties were not heavy enough. As long as we limit ourselves to fines, people will always see them as a risk worth taking and if one is caught red-handed, one simply pays the fine, which is then considered as a cost of doing business. Someone said yesterday that in the final analysis, there is only one thing that frightens people, and that is jail. This is what frightens administrators. Fines do not deter anyone; they are only part of the risks you have to take. Do you agree with this rather Draconian approach which views violations of conflict of interest regulations as criminal acts?

Mr. R. Blais: I have a few reservations about this. First of all, I would not want to set the sentence this very night because I think that is not our job.

Mr. Lanthier: It is ours, obviously.

Mr. R. Blais: Second, although I am not myself a lawyer, it is for me a truism that in many cases legislation is not the remedy, but rather the penalties are. I think this is still true today. In my opinion, you can have the strictest rules and legislation possible, but if these are not followed up with set sentences and precise penalties, the legislation you have drafted will have no teeth whatsoever.

Mr. Lanthier: I agree. Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Très bien. Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Votre mémoire, ainsi que celui déposé par les diverses coopératives canadiennes, font ressortir à mon avis le fait qu'une large part du contenu du Livre vert ne s'applique pas réellement aux coopératives. Je suppose que cela équivaudrait à deux différentes méthodes pour jouer au Monopoly, la première ayant pour objectif la victoire pour un des joueurs et la deuxième la victoire pour tous. Les règles du jeu ne sont tout simplement pas les mêmes pour vous et votre motivation est très différente. La structure de propriété l'est aussi. Par

[Text]

I think most probably in our deliberations special consideration will be given to the co-operative movement.

The only thing we heard from the other co-ops is that essentially they looked at the green paper and said they were not quite certain what it all means, but whatever is going to be done to allow these other financial institutions to do, such as setting up Schedule C banks and so forth, they reserve the right that they might do the same.

Have you had discussions within your group regarding the green paper's proposals to set up one-stop financial shopping centres, to offer all these different services under one roof, to increase your commercial lending power? Are those things that you are interested in as well?

M. R. Blais: Pour la première partie de votre question, vous avez parfaitement raison et je dois dire que c'était cela le but premier de notre mémoire, montrer ces différences fondamentales. Et nous apprécions beaucoup que l'ouverture nous est même faite dans le Livre vert. C'est écrit dans le Livre vert: Nous sommes conscients que vous êtes différents. Et on nous a renvoyé la balle en disant: C'est à vous de nous dire pourquoi vous êtes différents, si cela peut faire votre bonheur.

• 2025

La deuxième partie de votre question portait sur les transactions intéressées. En ce qui concerne les transactions intéressées, je pense que toutes les coopératives financières du Canada peuvent tenir le même langage. Mais lorsqu'on parle de prêts commerciaux, lorsqu'on parle de banques de l'Annexe C, nous nous sentons un peu différents des autres coopératives qui n'ont pas nécessairement le même modèle actuellement. M. Lanthier parlait tout à l'heure des cinq piliers. On est un peu plus modestes que cela, mais il reste qu'actuellement, nous avons déjà ce produit commercial. Mais le problème est très différent entre CCCS et nous, par exemple, de ce côté-là. Nous avons eu des discussions avec les autres coopératives, et nous tenons exactement le même langage en ce qui concerne la première partie, je le répète. Pour ce qui est de la deuxième partie, si nous tenons un langage un peu différent, c'est parce que la réalité actuelle est assez différente.

Mr. de Jong: How much commercial lending do you do now and what type of commercial lending? Is it small commercial lending to members, to small business, or do you do commercial lending on a large scale?

M. R. Blais: L'arrivée des caisses populaires et du Mouvement Desjardins dans le crédit commercial est relativement récente, mais notre progression est très rapide depuis cinq ou six années. Nous sommes encore dans le domaine du crédit industriel et commercial de la petite et moyenne entreprise. Nous n'attaquons que très rarement la grande entreprise. Nous avons de 12 à 13 p. 100 du crédit commercial au Québec, alors qu'il y a cinq ou six ans, nous n'en avions que 5 ou 6 p. 100. Notre portion a doublé depuis cinq ou six ans.

[Translation]

conséquent, les questions telles que les transactions intéressées et ainsi de suite soulèvent des considérations différentes chez vous. Je crois que les membres du Comité sont conscients de cela et qu'il sera tenu compte dans nos délibérations de la situation particulière du mouvement coopératif.

Les autres coopératives nous ont fait savoir tout simplement qu'elles avaient étudié le Livre vert, qu'elles n'étaient pas certaines d'avoir recensé toutes ses répercussions, mais que quelles que soient les mesures prises pour permettre la création de nouvelles institutions financières telles que les banques de l'Annexe C, elles se réservent le droit de faire de même.

Avez-vous discuté au sein de votre groupe les propositions exposées dans le Livre vert permettant la création d'omnimarchés financiers où on pourrait offrir à un seul point de service une grande diversité de services financiers de sorte à accroître les possibilités qui vous sont offertes en matière de prêts commerciaux? Vous intéressez-vous aussi à ces questions?

Mr. R. Blais: As far as the first part of your question is concerned, you are entirely right and, I might add, the main point of our brief was to underscore these basic differences. We also appreciate greatly the fact that the green paper contains this opening aimed at us. In fact, the green paper recognizes that we are different. And they put the ball back into our court by saying: it is up to you to tell us why you are different, if that makes you happy.

The second part of your question relates to self-dealing. I think that all financial co-operatives in Canada speak the same language when it comes to self-dealing. However, when we start talking about commercial loans or Schedule C banks, we feel somewhat different from the other co-operatives who do not necessarily have the same model as we do at present. Earlier, Mr. Lanthier mentioned the five pillars. We are a little more modest than that. However, we do offer a commercial product at the moment. It must be remembered that the CCCS does not have exactly the same problem as we do in this regard. We have met with the other co-operatives and we definitely speak the same language regarding the first part, as I said. However, we are on slightly different wavelengths when it comes to the second part because the present situation is quite different.

M. de Jong: Quelle est l'importance globale de vos prêts commerciaux et dans quel domaine ces prêts sont-ils consentis? S'agit-il de prêts commerciaux accordés aux membres, à la petite entreprise ou à grande échelle?

Mr. R. Blais: The arrival of the caisse populaire and the Mouvement Desjardins on the commercial credit scene is relatively recent. Nonetheless, we have made good progress over the past five or six years. We still offer industrial and commercial credit to small and medium-sized businesses. We rarely go after the large business sector. We do approximately 12% or 13% of all commercial credit lending in Quebec; five or six years ago, the comparable figure was 5% or 6%, so our share has doubled over the past five or six years.

[Texte]

The Chairman: How big are your loans? What is your biggest loan?

M. R. Blais: Notre moyenne . . . On peut risquer 100,000\$.

The Chairman: But you are not into multi-million dollar loans?

M. R. Blais: Absolument pas.

The Chairman: No, okay.

Mr. Lanthier: I would like to clarify that, please.

Mr. de Jong: You are also named by the individual . . . your member institutions. Does the provincial organization make loans?

M. R. Blais: Le Mouvement Desjardins a trois paliers: la caisse locale, la fédération régionale et le troisième palier. Le troisième palier n'est pas un organisme financier, si ce n'est qu'il a un bras financier, la Caisse centrale. Au niveau du prêt dont on parle, les prêts sont consentis au niveau local, mais lorsqu'il s'agit d'un prêt industriel ou commercial, aucune caisse locale ne peut consentir un prêt sans avoir l'autorisation de la fédération régionale.

Mr. de Jong: Okay. Are there instances where the local organization joins with other local organizations in supplying a large loan? Or is it one in which your membership is really saying look, this is our money, we want to keep this money in our community, we do not want you to pool our money together to make a big loan for some huge shopping centre in Montreal or some other place; that capital should remain in our community?

M. R. Blais: À quelques exceptions près, chaque caisse prête dans sa localité et dans son territoire. C'est l'inverse qui se produit dans le cas de la Caisse centrale. Par exemple, si la commission scolaire, si la municipalité a besoin d'une marge de crédit de 2, 3 ou 4 millions de dollars, la caisse populaire peut prendre la portion qu'elle veut—disons 500,000\$—et la Caisse centrale est là pour appuyer la caisse. Cela se fait dans le milieu.

• 2030

Mr. de Jong: We have heard from the other credit unions across the country that they would like a more formal relationship with the Canadian Deposit Insurance Corporation. Essentially, they want a more formal relationship in order to reassure their depositors there is the same type of protection for their deposit as depositors experience in privately held corporations. Do you wish a more formal relationship as well with the Canadian Deposit Insurance Corporation?

M. R. Blais: Nous n'avons pas actuellement de rapports avec la Société d'assurance-dépôts du Canada parce que nous sommes couverts par la Régie de l'assurance-dépôts du Québec.

Comme je le disais tout à l'heure, le gouvernement a accepté de nous imputer seulement la moitié de la prime parce que nous avons un mécanisme d'assurance interne pour les caisses basé sur le déficit au cours d'une année donnée.

[Traduction]

Le président: Consentez-vous de grosses sommes? Quel est votre plus gros prêt?

Mr. R. Blais: We will risk up to \$100,000.

Le président: Mais vous offrez des prêts ayant une valeur de plusieurs millions de dollars, n'est-ce-pas?

Mr. R. Blais: Absolutely not.

Le président: D'accord.

M. Lanthier: Je voudrais obtenir des éclaircissements, s'il vous plaît.

M. de Jong: Votre identité est aussi celle des institutions membres. Est-ce que votre organisme provincial a un service de prêts?

Mr. R. Blais: There are three levels to the Mouvement Desjardins: the local caisse, the regional federation and the third level, which is not a financial organization except to the extent that it has a financial arm called the Caisse Centrale. Now, loans are made on the local level, but the local caisses are not allowed to make an industrial or commercial loan without prior authorization from the regional federation.

M. de Jong: D'accord. Les caisses locales, se joignent-elles parfois avec d'autres organismes locaux pour consentir un prêt important? Ou s'agit-il de vouloir garder les capitaux dans la collectivité des membres? Sont-ils opposés à ce que l'argent d'une caisse locale soit mis en commun avec l'argent d'une autre institution financière afin de consentir un énorme prêt pour construire un centre commercial à Montréal ou ailleurs?

Mr. R. Blais: With a few rare exceptions, each caisse makes loans in its community, within its own territory. And the Caisse Centrale does the reverse. If, for example, the school board or the municipality needs a credit margin of two, three or four million dollars, the caisse populaire can take the share it wants, say \$500,000, and the Central Caisse will support the caisse populaire. This is common practice.

M. de Jong: Les caisses de crédit dans les autres régions du pays nous ont indiqué qu'elles souhaiteraient avoir des liens plus officiels avec la Société canadienne d'assurance-dépôts. Essentiellement, elles préconisent des liens plus officiels afin d'être en mesure de rassurer leurs déposants qu'ils bénéficient de la même protection que les personnes qui déposent dans des sociétés privées. Souhaitez-vous également maintenir des liens plus officiels avec la Société canadienne d'assurance-dépôts?

Mr. R. Blais: At the present time, we do not have a relationship with the Canadian Deposit Insurance Corporation because we are covered by the Quebec Deposit Insurance Commission.

As I just said a moment ago, the Government granted us only half the premium, as we have an internal insurance premium for "caisses", based on the deficit in any given year.

[Text]

Mr. de Jong: The other co-ops have similar arrangements with their provincial governments. They have their own sort of deposit insurance funds. But I think they were interested in a sort of national fund they would raise themselves, which perhaps would be administered by the CDIC. Essentially, they were just interested in being able to exhibit to their depositors—to their members—that the same rigidity and the same sort of force of backing exists for their depositors as exists for other financial corporations.

M. R. Blais: Nous n'avons jamais été très enthousiastes, même en ce qui concerne la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, parce qu'en pratique, nous ne pourrions jamais nous servir de l'assurance-dépôts du Québec. Si une caisse faisait un déficit, car il y a des caisses qui font des déficits, jamais nous ne pourrions nous permettre de dire à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec: Voulez-vous payer? Cela voudrait dire que Desjardins n'a pas rempli ses obligations dans une caisse donnée. C'est un phénomène d'autodiscipline.

Mr. de Jong: So you are paying into a fund you can never collect from?

The Chairman: Your last question, Mr. de Jong.

M. R. Blais: Les caisses populaires déposent chaque année dans leur fonds de sécurité et, bien sûr, c'est une assurance. Si elles ne sont pas en déficit, elles ne s'en servent pas. C'est exactement comme celui qui prend une assurance-feu et qui ne passe pas au feu. Il n'en profite jamais.

A ce jour, il y a un montant de 60 millions de dollars dans ce fonds de sécurité, et nous prévoyons avoir 140 millions de dollars dès 1988-1989. C'est l'autodiscipline du système.

Mr. de Jong: Thank you.

The Chairman: A supplementary. Okay, one question.

M. Lanthier: Monsieur Blais, je voudrais avoir une précision. Ce n'est pas ma question, monsieur le président. Vous disiez tout à l'heure que 100,000\$, c'était votre prêt maximum et non votre prêt moyen. C'est bien cela? C'est qu'il y a des mots qui se sont dits en même temps.

M. R. Blais: Pour ce qui est du prêt moyen, je regrette, mais on ne l'a pas...

M. Lanthier: Donc, c'est le prêt maximum.

M. R. Blais: Nous avons des prêts de plus de 100,000\$. Ce n'est pas le prêt maximum, bien sûr. C'est plus.

M. Lanthier: Je crois que nous parlions du prêt commercial moyen et du prêt commercial maximum.

M. André Morin (conseiller aux affaires gouvernementales et coopératives d'épargne et de crédit, Mouvement Desjardins): Je regrette. Nous n'avons pas le montant du prêt moyen.

[Translation]

M. de Jong: Les autres coopératives ont pris des arrangements semblables avec les gouvernements provinciaux respectifs. Elles ont en quelque sorte leurs propres fonds consacrés à l'assurance-dépôts, mais je crois qu'elles voulaient mettre sur pied une espèce de fonds national constitué de capitaux venant d'elle-même et qui pourrait peut-être être administré par la Société d'assurance-dépôts. En fait, elles voulaient pouvoir démontrer à leurs déposants, c'est-à-dire à leurs membres, qu'elles les appuyaient avec la même vigueur et les mêmes appuis que manifestent les autres sociétés financières.

Mr. R. Blais: We have never been very enthusiastic, even about the Quebec Deposit Insurance Commission, because in fact, we will never be able to resort to this Commission. If a caisse populaire registers a deficit, and this does indeed happen, we would never allow ourselves to ask the Quebec Deposit Insurance Commission to cover the deficit because this would imply that Desjardins has not fulfilled its obligations towards the caisse in question. It is a question of self-discipline.

M. de Jong: C'est donc dire que vous versez à un fonds dont vous ne pourrez jamais obtenir d'argent?

Le président: C'était votre dernière question, monsieur de Jong.

Mr. R. Blais: Each year, the caisse populaire deposit moneys into the protection fund and this is of course a form of insurance. If they do not register a deficit, they do not resort to the fund. The very same thing happens if you insure yourself against fire but your house never burns down. You never benefit from the insurance.

So far, there are \$60 million in the protection fund and we expect this will reach \$140 million by 1988-89. This self-discipline is part of our system.

M. de Jong: Merci.

Le président: D'accord, vous pouvez poser une question complémentaire.

Mr. Lanthier: Mr. Blais, I would like one clarification. Mr. Chairman, this is not my question. You said a few moments ago that \$100,000 was the maximum amount and not the average amount for your loans. Is that correct? I did not understand because someone else was speaking at the same time.

Mr. R. Blais: I am sorry, but we do not have the information about our average loan.

Mr. Lanthier: So then that is the maximum amount of your loans.

Mr. R. Blais: We have loans that are higher than \$100,000. Obviously, this is not the maximum.

Mr. Lanthier: I think this came up when we were discussing the average commercial loan and the maximum commercial loan.

Mr. André Morin (Advisor on Governmental Affairs and Savings and Credit Co-operatives, Mouvement Desjardins): I am sorry but we do not have the amount of the average loan.

[Texte]

[Traduction]

• 2035

Dans le Mouvement, au 31 décembre 1984, les prêts industriels en cours étaient de 2.2 à 2.3 milliards de dollars. De ce montant-là, 1.8 milliard de dollars avaient été consentis au niveau des caisses locales, qui font habituellement de petits prêts, mais là aussi, il peut y avoir des prêts qui dépassent 100,000\$.

Il y avait 65 millions de dollars au niveau des fédérations et 427 millions de dollars au niveau de la caisse centrale. À ce niveau, ce sont de gros prêts qui peuvent atteindre 50 millions de dollars et même plus.

M. Lanthier: Merci. Ce n'était pas ma question, monsieur le président.

The Chairman: No, but he has answered it, I think.

M. Fontaine: Il me fait plaisir d'être ici ce soir pour entendre le témoignage de mes banquiers et de mes électeurs. J'ai donc deux conflits d'intérêts.

J'ai vu grandir la petite maison du coin de l'église Notre-Dame à Lévis. Cela a finalement franchi les frontières du Québec. C'est parti de Lévis, monsieur Lanthier, et cela a couvert le Québec et le Canada. Aujourd'hui, Desjardins, en collaboration avec des organismes internationaux du gouvernement canadien, a commencé à faire des semences dans les pays étrangers et dans les pays en voie de développement.

Monsieur Blais, vous disiez tout à l'heure que vous aviez des mécanismes d'autodiscipline au sein du Mouvement. Croyez-vous qu'il serait bon que le gouvernement prenne à sa charge les mécanismes d'autodiscipline et de protection du consommateur au niveau des grandes banques canadiennes au lieu de laisser cela à la discrétion de ces institutions? Quelle est votre opinion sur l'évolution de la législation gouvernementale dans ce contexte-là?

M. R. Blais: Je ne sais pas à quoi vous faites allusion précisément, mais, bien sûr, je suis victime des principes qu'on charrie depuis bien longtemps. Cela veut dire ne pas laisser au gouvernement toute la responsabilité, mais prendre soi-même une part de responsabilité. Donc, je ne pense pas, comme on le dit dans le mémoire, que ce soit uniquement la responsabilité du gouvernement de dire aux institutions financières: Laissez donc faire, on va ramasser toute la responsabilité, puis on va mettre plein de lois et plein de règlements. Je pense qu'en agissant ainsi, vous pourriez arriver à restreindre la concurrence, à restreindre l'innovation, à restreindre les nouveaux produits. On aurait peut-être un système financier solide à l'extrême, mais je n'en suis pas sûr, et je ne suis pas sûr qu'on serait gagnants finalement.

Je pense que la responsabilité du gouvernement, c'est d'établir des balises et, comme on le disait tout à l'heure, d'avoir toujours le courage d'aller au bout des règlements qu'il fait. C'est souvent aussi efficace que de multiplier les contrôles tatillons. Comme on l'a vu dans d'autres domaines, lorsque vous multipliez les contrôles tatillons dans n'importe quelle entreprise, vous accumulez de la paperasse, mais s'il y a une fraude véritable, vous pouvez passer à côté.

On December 31, 1984, Desjardins' current industrial loans totalled between \$2.2 billion and \$2.3 billion. Of this, \$1.8 billion had been loaned to local caisses, which normally make small loans, but there again, there might be loans of over \$100,000.

The \$65 million were loaned to federations and \$427 million were loaned to the caisse centrale. These are large loans that may exceed \$50 million.

Mr. Lanthier: Thank you. That was not my question, Mr. Chairman.

Le président: Non, mais je crois qu'il a répondu.

Mr. Fontaine: I am happy to be here this evening to hear the testimony of my bankers and my electors. I therefore have two conflicts of interest.

I have watched the growth of the small house in the Notre-Dame area of Lévis. It has finally extended beyond the borders of Quebec. It started in Lévis, Mr. Lanthier, and it covered Quebec and Canada. Now, Desjardins, in conjunction with international agencies of the Canadian government, has begun to sow seeds in foreign countries and in developing countries.

Mr. Blais, you said a moment ago that you had mechanisms for self-discipline within your Movement. Do you think the government should take over self-discipline and consumer protection in the large Canadian banks instead of leaving it up to these institutions? What is your opinion on proposed government legislation in this area?

Mr. R. Blais: I am not sure exactly what you are referring to, but, of course, I am a victim of the principles that have been touted for a long time. This means not placing all the responsibility on the government, but taking one's own share of responsibility. Therefore, I do not think, as we state in our brief, that it is the sole responsibility of the government to tell financial institutions that they can go ahead and the government will take over the responsibility by passing a lot of laws and regulations. I think that if you do so, you will put constraints on competition, on innovation, and on new products. We might end up with an extremely solid financial system, although I am not sure that this would be the case, and I am also not certain that we would be the ultimate winners.

I think it is the government's responsibility to set up signposts, and as we said a moment ago, and to always have the courage to go into its regulations. This is often just as effective as increasing finicky controls. We have seen in other areas that when finicky controls are increased, in any kind of undertaking, you accumulate paperwork, but if there were a real fraud it would slip through.

[Text]

M. Fontaine: Merci, monsieur Blais. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Toupin.

M. Toupin: Monsieur Blais, vous semblez réticent à participer à une assurance-dépôts, qu'elle soit provinciale ou fédérale. Ne pensez-vous pas que la participation à une assurance-dépôts est un élément important en ce qui concerne la confiance du consommateur? De toute manière, la prime qui est payée par la caisse populaire est en principe refilée au consommateur. Ne pensez-vous pas que le fait de ne pas participer à une assurance-dépôts pourrait vous mettre dans une situation embarrassante face aux banques ou aux institutions financières qui, elles, participent?

M. R. Blais: Vous avez raison, si vous prenez les choses de cette façon. On parlait tout à l'heure de responsabiliser le consommateur. Il est reconnu—ce n'est pas moi qui l'ai inventé—que le consommateur est moins conscient de ce qu'il paie quand c'est le gouvernement qui paie à sa place. L'institution, elle, envoie une facture. La facture des gouvernements, ça s'appelle l'impôt sur le revenu; on l'envoie une fois par année et parfois on l'oublie.

• 2040

Il s'agit donc de trouver la formule et je ne l'ai pas la formule, bien sûr, pour donner une espèce de filet de protection, sans «déresponsabiliser» les consommateurs.

M. Toupin: Disons qu'il y avait deux éléments: premièrement on parle de responsabiliser le consommateur et à cet élément-là le consommateur se voyait de toute manière devoir payer par l'impôt sur le revenu, puisque dans votre cas le gouvernement du Québec assure la moitié de la prime, afin finalement de vous rendre, je suppose, compétitifs face aux banques qui elles, paient une prime inférieure à l'assurance-dépôts du Canada. Cela, c'est un premier élément.

Mais ma question portait simplement sur votre réticence à participer à une assurance-dépôts, qu'elle soit provinciale ou fédérale, alors que j'insistais sur le fait qu'il me semblait à première vue important d'y participer en ce sens qu'elle vous mettrait dans une situation peut-être moins bonne face aux banques qui participent, et cela en se plaçant sur le plan de la confiance du consommateur.

M. R. Blais: Je suis totalement d'accord sauf que je ne trouve pas très motivant de dire: on va participer à une assurance dont on n'a pas besoin, et la seule motivation qu'on a, c'est que les autres ont le produit. Je ne trouve pas ça bien motivant, mais vous avez raison.

Le président: Monsieur Garneau.

M. Garneau: Monsieur le président, il faudrait peut-être passer à un autre sujet qui a retenu l'attention de ce Comité, depuis quelques jours, il s'agit de la faillite de la *Canadian Commercial Bank*; j'aimerais savoir si le Mouvement Desjardins, mouvement coopératif, a été invité à participer dans l'opération de rescousse du mois de mars. Est-ce que vous avez été invité à participer à cette opération-là comme institution financière importante canadienne?

[Translation]

Mr. Fontaine: Thank you, Mr. Blais. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Toupin.

Mr. Toupin: Mr. Blais, you seem to have some reservations about participating in deposit insurance, whether it is provincial or federal. Do you not think that deposit insurance is an important factor in consumer confidence? In any case, the premium that is paid by the caisse populaire is generally passed on to the consumer. Do you not think that your non-participation might put you in an embarrassing situation with respect to banks or other financial institutions that do participate?

Mr. R. Blais: You are right, if you see things from that perspective. We spoke a moment ago about making the consumer more responsible. It is recognized—and I am not the one who made it up—that the consumer is less aware of what he is paying when the government pays in his stead. The institution sends a bill. The government's bill is called income tax; you pay it once a year and sometimes you forget.

We have to find some way, and I certainly do not have it, of giving some kind of protection, without removing responsibility from the consumer.

Mr. Toupin: Well, there are two aspects to this question. First of all, we were talking about making the consumer responsible. The consumer feels that he is going to have to pay it through income tax in any case, since in your province, the Government of Quebec ensures half of the premium, I suppose to make you more competitive with respect to the banks, who pay a lower premium for Canadian deposit insurance. That is the first aspect.

But my question was simply about your reluctance to participate in deposit insurance, whether provincial or federal, and I stated that at first glance it seemed important to participate because it might place you in a negative position in comparison to banks that participate, in terms of consumer confidence.

Mr. R. Blais: I totally agree with you, except I do not find it very motivating to say that we are going to participate in insurance that we do not need, and that because others have the product. I do not find it very motivating, but you are right.

The Chairman: Mr. Garneau.

Mr. Garneau: Mr. Chairman, we should perhaps turn to another subject that the committee has studied in recent days, namely the bankruptcy of the Canadian Commercial Bank. I would like to know if the Desjardins Movement, which is a co-operative movement, was asked to participate in the March bailout. Were you asked to participate in this activity since you are a large Canadian financial institution?

[Texte]

M. R. Blais: Non, absolument pas.

M. Garneau: Sans vous demander des détails, est-ce que comme d'autres institutions financières l'ont fait, du moins c'est ce qu'on a appris ce matin, si vous aviez des dépôts vous les avez retirés ou si vous les avez laissés là? Comment avez-vous réagi face à l'opération de rescousse?

M. R. Blais: Je peux vous dire que tout ce qu'on a appris, concernant les déboires de cette banque-là, on les appris par les moyens les plus officiels: les journaux, les déclarations publiques. On n'a eu aucun autre, ni contact, ni discussion, ni consultation—absolument pas—concernant cette chose.

M. Garneau: Est-ce que vous croyez, monsieur Blais, qu'il est bon pour le gouvernement de rembourser, dans ce cas-là, tous les dépôts même s'ils dépassent 60,000\$? Comment voyez-vous cela en tant qu'institution financière? Est-ce que c'est un principe que vous appuyé, et si oui pourquoi? Pouvez-vous commenter cela?

M. R. Blais: La difficulté, c'est qu'on ne peut pas répondre à cette question-là de façon théorique; le cas est devant nous et il faut prendre une décision. Si j'y répondais de façon théorique et pour l'avenir, je serais porté à favoriser le principe que je décris depuis une demi-heure, à savoir responsabiliser le monde, car il n'est pas nécessairement sain de créer l'impression que les gens seront toujours remboursés dans n'importe quelle condition.

Par contre, il y a des événements autour de cette faillite de banque-là, et des événements importants: ce sont des déclarations officielles qui ont été faites.

Deuxièmement, et je pense que c'est au gouvernement à l'évaluer, il y a le système financier lui-même, et combien vaut en dollars et en cents, la solidité d'un système financier canadien. Je pense que dans un premier temps le gouvernement devra prendre ses responsabilités et dire immédiatement ce que l'on fait pour qu'à l'avenir ces choses-là ne se reproduisent plus.

Compte tenu de tout ce qu'il y a eu autour de ça, je pense réellement que c'est le système financier canadien qui est en cause.

M. Garneau: Mais est-ce que vous croyez que le gouvernement, compte tenu des déclarations officielles auxquelles vous vous référez, déclarations du ministre, du gouverneur de la banque, de l'inspecteur général des banques, sont de nature à faire porter une obligation morale sur le remboursement de l'ensemble des dépôts?

• 2045

M. R. Blais: Je pense que l'ensemble de la situation crée une obligation morale.

M. Garneau: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: Merci. Vous savez que le Livre vert parle du centre d'achats d'institutions financières, le *one stop buying* comme on dit; vous avez un peu cela, je crois, chez vous. Quand on se présente à une caisse populaire, vous pouvez

[Traduction]

Mr. R. Blais: No, absolutely not.

Mr. Garneau: Without going into details, did you, like other financial institutions, or so we learned this morning, draw your deposits out or did you leave them there? How did you react to this bailout?

Mr. R. Blais: I can tell you that all that we learned about the reverses of that bank were learned through the most official channels: newspapers and public statements. We have had no other contact, discussion or consultation with respect to this matter, absolutely not.

Mr. Garneau: Mr. Blais, do you feel that it is right for the government to reimburse all the deposits, even if they exceed \$60,000? How do you view this as a financial institution? Is it a principle that you support, and if so, why? Would you comment on this?

Mr. R. Blais: The difficulty is that we cannot answer this question in a theoretical way; the case is before us and we must make a decision. If I were to answer in a theoretical way for the future, I would be inclined to favour the principle that I have been describing for the last half hour, namely making people responsible, because it is not necessarily healthy to create the impression that people will always be reimbursed in any situation.

However, there are extenuating circumstances with respect to this bankruptcy, and important ones; namely, the official statements that were made.

Secondly, and I think the government will have to assess this, there is the financial system itself and how much it is worth in dollars and cents to have a solid Canadian financial system. I think that the government will first of all have to shoulder its responsibilities and immediately say what they are going to do, so that these things do not happen again in the future.

Given all the circumstances, I really feel that the whole Canadian financial system is in question.

Mr. Garneau: Given the official statements to which you are referring, statements from the Minister, the Governor of the Bank, the Inspector General of Banks, do you feel that they place a moral obligation on the government to reimburse all of the deposits?

Mr. R. Blais: I think that the entire situation creates a moral obligation.

Mr. Garneau: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: Thank you. You know that the green paper refers to one-stop shopping, and I believe this is somewhat similar to your situation. When you go to a caisse populaire, you can recommend that people make deposits, buy annuities,

[Text]

recommander aux gens de faire des dépôts, d'acheter des rentes, je crois, de vous confier de l'argent pour acheter des rentes, vous pouvez leur recommander, à l'étage au-dessus, un assureur...

M. R. Blais: Et des petits gâteaux Vachon!

M. Lanthier: C'est ça! Des petits gâteaux Vachon!

Mais ma question est à double volet. Premièrement, vous n'offrez pas à ce moment-là de valeurs mobilières? Si je ne me trompe pas, vous n'êtes nullement intéressé par aucune compagnie de valeurs mobilières, n'est-ce pas? Est-ce que c'est ça?

M. R. Blais: C'est vrai, excepté que notre fiducie a un permis restreint pour distribuer certaines valeurs mobilières.

M. Lanthier: Maintenant, si vous ne distribuez pas de valeurs mobilières, notamment chez le Canadien en général auquel on peut reprocher, et c'est de notoriété publique, qu'il investit trop dans l'épargne et pas assez dans l'équité, étant donné que vous êtes très près du consommateur et que ce marché de l'équité fait peur un peu au consommateur ordinaire—pour ne pas utiliser une expression du Nouveau parti démocratique—ne croyez-vous pas que vous avez une responsabilité morale dans le fait que notre peuple épargne trop et n'investit pas assez dans l'équité? Je vous accuse ici, monsieur Blais, en toute amitié, de dire que vous êtes un des mouvements responsables qui fait que le Canadien, et particulièrement le Québécois, n'investit pas assez dans l'équité. Et vous, non seulement vous ne faites rien, mais vous avez un mouvement qui est tout à fait réparti, et vous dites aux Québécois en particulier: Épargnez, plutôt que d'investir dans l'équité.

M. R. Blais: Si vous m'accusez, monsieur Lanthier, je vais répondre: Coupable avec explications, monsieur le juge.

La marque de commerce du Mouvement Desjardins, a toujours été de ne pas tout faire le même matin. M. Desjardins, ce n'est pas une confédération qu'il a fondée, c'est une caisse locale et cela a commencé avec le prêt personnel et le prêt hypothécaire. Dans une deuxième étape, on est allé dans le petit prêt industriel et commercial. Et il y a eu des services complémentaires qui ont été fondés.

On parlait de conflit d'intérêts tout à l'heure, à court terme en tout cas. Nous ne sommes pas certains qu'il n'y en aura pas, de conflit d'intérêts, si le Mouvement Desjardins faisait la promotion par exemple d'émissions d'actions. Est-ce que les gens viendraient acheter l'action ou viendraient-ils acheter Desjardins? C'est une grande responsabilité.

Ce qu'on a donc décidé, c'est d'avoir, par la fiducie du Québec, un permis restreint mais encore là, on y est allé modestement et tranquillement. Parce que les Québécois dont vous parlez, on ne peut pas les habituer le même matin... Eux aussi, il faut qu'ils commencent tranquillement à investir, et je pense qu'on est un peu à l'image du Québec. On se développe, et peut-être allez-vous nous dire, avec trop de prudence; mais par les temps qui courent, que ceux qui sont sans péché nous lancent la première pierre. Ceux qui voudraient nous accuser d'être trop prudents, j'aurais des découpures de journaux à leur faire lire.

[Translation]

and you can recommend that they go upstairs to see an insurance agent...

Mr. R. Blais: And little Vachon cakes!

Mr. Lanthier: Exactly! Even little Vachon cakes!

But my question is twofold. First of all, do you not offer any securities? Unless I am mistaken, you are not at all interested in any securities company. Is that correct?

Mr. R. Blais: That is correct, except that our trust has a limited permit to distribute certain securities.

Mr. Lanthier: Now, if you do not deal in securities and the Canadian public is notorious for investing too much in savings and not enough in equity, and since you are close to the consumer and the equity market scares the ordinary consumer—I am not quoting the NDP—do you not believe that you have a moral responsibility since our people save too much and do not invest enough in equity? I am accusing you, Mr. Blais, in a friendly way, of being one of the movements responsible for the fact that the average Canadian, and particularly the Quebecker, does not invest enough in equity. And you are not only doing nothing about it, but you have an organization that is widespread, and you tell the Quebecker to save rather to invest in equity.

Mr. R. Blais: If you are accusing me, Mr. Lanthier, I will plead guilty with explanations, Your Honour.

The trademark of the Desjardins Movement has always been not to do everything overnight. Mr. Desjardins did not found a confederation; he started a local caisse, with personal loans and mortgages. Secondly, he went into small industrial and commercial loans. Then, complementary services were established.

Reference was made a few moments ago to conflict of interest, at least over the short term period. We are not certain that there would not be conflict of interest if the Desjardins Movement promoted an issue of stocks, for example. Would people come to buy the stock, or would they come to buy because it is Desjardins? This is an enormous responsibility.

So, we decided to obtain a limited permit through the Quebec trust, but there again it is very modest and low key. The Quebeckers that you were referring to will not change overnight; they must begin to invest slowly and I think that is the image of Quebec. We are developing, and perhaps you will tell me too carefully; but in these particular times, let him who is without sin throw the first stone. I have newspaper clippings to show to anyone who accuses us of being too careful.

[Texte]

M. Lanthier: Très bien, merci monsieur le président.

Le président: Monsieur de Jong.

Mr. de Jong: I have one question, Mr. Chairman. We heard yesterday from the president of Cadillac-Fairview, who warned us that if the green paper were put into effect we would have just a tremendous concentration of economic and financial power in this country, that non-financial institutions will be owning financial institutions and will be part of a tremendous economic empire, so to speak. I wonder if you share those concerns as well.

M. R. Blais: Bien naïvement je vous dis que je ne suis pas capable de faire ces prédictions-là. Ni le contraire. Et en tout cas, à ceux qui sont capables de prédire cela de façon aussi claire, je dis: bravo! J'en suis incapable.

La concurrence dans le domaine financier étant de plus en plus forte, il y aura toujours un marché pour les petites boutiques spécialisées comme celles qu'il y a dans les grands centres commerciaux. Les grandes surfaces n'ont pas nécessairement fait disparaître la boutique spécialisée. J'ai l'impression qu'il y a un créneau de disponible, à condition que quelqu'un connaisse bien sa mission et se dirige là. Mais je vous dis cela sous toutes réserves.

The Chairman: Thank you very much. I hate to cut this discussion off, but we have two other witnesses tonight. Your brief is appended and you have been most helpful.

M. R. Blais: Merci beaucoup.

The Chairman: Okay. Our next witness is . . .

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, could we have a recess for a few minutes?

The Chairman: We will have a recess for about two minutes. The next witness will be the National Bank; we will call them in a second.

• 2052

• 2054

The Chairman: Okay. Would everybody sit down, please, and let us get organized? Gentlemen, ladies, let us get going.

• 2055

Our next presentation is from the National Bank of Canada. Michel Bélanger is the chairman and chief executive officer. Gilles Mercure is the president and chief operating officer. André Bérard is the senior executive vice-president of banking affairs.

Gentlemen, welcome. We have your brief. It will of course be appended to the proceedings of today's meeting. We have had some opportunity to talk to Mr. Mercure about some

[Traduction]

Mr. Lanthier: Fine. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. de Jong.

M. de Jong: J'ai une question à poser, monsieur le président. Hier, le président de Cadillac-Fairview nous a dit que si nous adoptions les propositions du Livre vert, nous connaîtrions une concentration énorme de pouvoir économique et financier au pays, que les institutions non financières seront propriétaires des institutions financières, et nous verrions un empire économique énorme. Cela fait-il partie de vos préoccupations?

Mr. R. Blais: I must tell you, quite naively, that I am not capable of making these kinds of predictions. Neither those, or the reverse. In any case, bravo to those who are able to predict this in a clear way; I am incapable of doing so.

As competition in the financial sector is becoming fiercer and fiercer, there will always be a market for small specialized shops such as one finds in large shopping centres. The larger institutions with a lot of floor space have not necessarily brought about the demise of the smaller specialized establishments. I am under the impression that there is a slot available, in so far as you know your specialty and endeavour to offer particular services. But I say this not without some reservations.

Le président: Merci beaucoup. Cela m'ennuie beaucoup d'avoir à couper court à cette discussion, mais nous devons entendre deux autres témoins ce soir. Nous annexerons votre mémoire, et permettez-moi de vous dire que vos propos nous ont été fort utiles.

Mr. R. Blais: Thank you very much.

Le président: Très bien. Notre prochain témoin sera . . .

M. Lanthier: Monsieur le président, pourriez-vous lever la séance pour quelques minutes seulement?

Le président: Nous levons la séance pour environ 2 minutes. Le prochain témoin sera la Banque nationale; nous allons les convoquer dans une seconde.

Le président: Très bien. Est-ce que tout le monde voudrait avoir l'obligeance de s'asseoir pour que nous puissions nous organiser? Messieurs, mesdames, nous devons poursuivre.

Le prochain exposé que nous entendrons sera présenté par la Banque nationale du Canada. Monsieur Michel Bélanger est le président du Conseil et chef de la Direction, M. Gilles Mercure est le président et le chef administratif, alors qu'André Bérard est le premier vice-président des affaires bancaires.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Nous avons reçu votre mémoire. Nous allons, bien sûr l'annexer au fascicule des délibérations d'aujourd'hui. Nous avons eu l'occasion de nous

[Text]

matters earlier in our hearings. If you could quickly go over your major concerns, we could get on to questioning.

M. Michel Bélanger (président du conseil et chef de la direction, Banque Nationale du Canada): Merci, monsieur le président.

Vous aurez remarqué que notre mémoire a d'abord pour but d'appuyer les positions de l'Association et ensuite de faire ressortir quelques-unes des particularités de la Banque Nationale.

En ce qui concerne le mémoire de l'Association, nous insistons sur la distinction qu'il faut faire entre la propriété d'institutions financières et la propriété d'entreprises dans d'autres domaines.

A ce point de vue, et cela est indiqué plus loin dans notre mémoire, la question d'un holding proprement financier ne nous crée pas de problèmes, mais nous croyons qu'il doit y avoir des prohibitions totales à l'activité entre les parties financières d'un holding et ses parties non financières, entreprises commerciales ou autres.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation de la Banque Nationale, il faut rappeler que même si elle a des opérations partout au Canada, c'est surtout au Québec qu'elle est implantée. Au Québec, son concurrent le plus important—vous l'avez entendu ce soir—est une banque qui s'appelle le Mouvement des caisses populaires Desjardins, un concurrent qui est redoutable, qui est présent partout et qui est géré avec dynamisme et imagination.

Cependant, c'est un concurrent qui, tout en opérant sous des conditions diverses, bénéficie de certains avantages. Par exemple, il ne paie pas cette taxe municipale qu'on appelle la taxe d'affaires. Il n'est pas non plus soumis au coût du maintien de réserves stériles à la Banque du Canada, donc à un coût d'acquisition des dépôts. Ce sont cependant des questions d'un autre ordre de compétence et il n'y a pas lieu d'en discuter ici.

Cependant, une question nous préoccupe particulièrement parce qu'elle est toute récente et qu'elle est de la compétence du gouvernement du Canada. Les caisses populaires, le Mouvement Desjardins, à fort juste titre, font partie de l'Association canadienne des paiements. Le gouvernement canadien a jugé bon récemment d'imposer une taxe sur le capital des banques et des compagnies de fiducie. Je ne discute pas du bien-fondé de cette taxe. Je constate cependant qu'il est profondément inéquitable que la plus grosse banque du Québec, le Mouvement Desjardins, en soit exemptée alors qu'elle est membre, au même titre que les autres, de l'Association canadienne des paiements.

Au Québec, en particulier, les quatre piliers ont depuis longtemps disparu. Le fait que le Mouvement Desjardins, par exemple, possède depuis plus d'un quart de siècle des compagnies d'assurance-vie, d'assurance générale et de fiducie et que sa compagnie de fiducie a également un permis de courtier, n'empêche pas d'autres de vivre.

[Translation]

entretenir déjà avec M. Mercure sur certains sujets lors d'une audience précédente. Si vous voulez bien nous exposer rapidement vos préoccupations majeures, nous pourrions passer ensuite aux questions.

Mr. Michel Bélanger (Chairman and Chief Executive Officer, National Bank of Canada): Thank you, Mr. Chairman.

You will have noted that the purpose of our brief is primarily to support the positions of the association and to highlight some of the particular characteristics of the National Bank.

In so far as the association's brief is concerned, we want to emphasize the distinction which must be made between ownership of financial institutions and the ownership of other types of businesses.

In this regard, as we state further on in our brief, the matter of a financial holding company as such would not cause problems for us, but we believe that there must be a total ban on transactions between the financial members of a holding company and its non-financial members, be they business or some other type of enterprise.

As concerns the situation of the National Bank, more particularly, it must be remembered that even though it has operations everywhere in Canada, its activities are especially numerous in Quebec. As you heard tonight, its most important competitor in the Province of Quebec is a bank known as the Desjardins Group, a formidable opponent, which is present everywhere and is managed in a dynamic and imaginative way.

Nevertheless, this competitor, while operating under various conditions, does profit from certain advantages. For instance, it does not pay the municipal tax known as the business tax. Nor does it have to pay the cost of maintaining unproductive reserves in the Bank of Canada, or the deposit fees. These are however unrelated matters and this is not the proper forum for them.

Nevertheless, one question concerns us particularly as it is quite recent and falls under the jurisdiction of the Government of Canada. The credit unions of the Desjardins group belong to the Canadian Payments Association, quite rightly so. The Canadian government recently decided to impose a capital tax on banks and trust companies. I do not want to discuss the advisability of such a tax. I note, nevertheless, that it is extremely unfair that the largest bank in Quebec, the Desjardins group, be exempt from this tax although it is a member of the Canadian Association of Payments on exactly the same footing as the other members.

In Quebec, in particular, the four pillars disappeared a long time ago. The fact that the Desjardins group, for instance, has for some 25 years now owned life insurance companies and general insurance companies as well as trust companies, and that its trust company also has a dealer's licence, has not prevented other institutions from doing business.

[Texte]

En ce qui nous concerne, nous avons pu vivre dans ce climat sans problèmes. Nous ne sommes donc pas particulièrement inquiets devant la proposition gouvernementale qui vise à permettre à des sociétés de holding de posséder assurance, fiducie et autres. Nous croyons cependant qu'il faut favoriser la concurrence pour le bénéfice des consommateurs, mais en traitant tous les participants de façon à peu près égale.

Au Canada, dans le concret, les banques, les compagnies de fiducie et les caisses populaires font du commerce bancaire. Pour qu'il y ait concurrence efficace et des règles à peu près uniformes, il est important que les gouvernements impliqués prennent des mesures. On pourrait croire, si on parle de règles uniformes, qu'elles ne doivent venir que d'un seul gouvernement. Cela ne nous paraît pas essentiel, et nous ne croyons pas qu'on peut passer à côté du problème en disant que c'est une histoire de constitution.

Il est tout à fait possible au gouvernement fédéral d'établir des normes minimums d'appartenance à l'assurance-dépôts et à l'Association canadienne des paiements. Une province peut parfaitement juger opportun d'avoir des règles différentes, plus ou moins restrictives. Si elles étaient plus restrictives, on ne pourrait refuser aux sociétés qu'elle incorpore la participation à l'assurance-dépôts ou à l'Association canadienne des paiements. Si elles étaient moins restrictives, et une province peut juger fort à propos d'avoir des règles moins restrictives, on ne pourrait pas non plus refuser l'appartenance à ces institutions si la province concernée acceptait d'absorber la différence en cas de difficultés financières.

• 2100

Comme nous le disons rapidement dans notre mémoire, il faudrait traiter tous les participants d'une façon équitable à un autre point de vue, soit celui des avantages que donnerait immédiatement, s'il était mis en vigueur, le concept du holding financier, alors qu'on s'appliquerait à les refuser aux banques dites A. Il est vrai que les banques de l'Annexe A n'ont pas à demander de pouvoirs particuliers, mais si on est prêt à permettre à beaucoup de gens de posséder une banque, une fiducie et une assurance, nous croyons qu'on devrait, dans ces circonstances, permettre aux banques A de se transformer en holdings, avec la même réserve sur la propriété du capital, si cela ne leur donnait pas un pouvoir trop grand puisque l'on débat la question. Ce débat ne me paraît pas tout à fait fondé, mais là n'est pas la question, car il existe. On peut donc, à ce moment-là, limiter les pouvoirs qu'aurait une banque A quant à la dimension de la fiducie ou de l'assurance qu'elle pourrait acquérir ou créer en disant, par exemple, que si une banque A voulait avoir une compagnie de fiducie, cette fiducie ne pourrait pas avoir plus de 5 p. 100 de l'ensemble des actifs de la fiducie.

Remarquez qu'une fois qu'on aurait rétabli l'équité en donnant de tels pouvoirs, il n'est pas du tout sûr, à moins que la concurrence ne l'exige, qu'une banque de l'Annexe A voudrait s'en servir.

Monsieur le président, nous tenterons maintenant de répondre à vos questions.

[Traduction]

As far as we are concerned, we have been able to do business in this context without difficulty. Thus, we are not particularly perturbed by the government proposal to allow holding companies to own insurance, trust and other companies. We do feel, however, that competition must be encouraged for the benefit of consumers, but all of the participants should be treated equally, generally speaking.

In Canada, practically speaking, banks, trust companies and credit unions are involved in banking activities. It is important that governments take the measures necessary to encourage effective competition and enact consistent regulations. One might believe that consistent regulations would have to emanate from a single level of government. This does not seem essential to us, and we do not think that we can beg the question by saying that it is a constitutional matter.

It would be entirely possible for the federal government to establish minimum eligibility standards for deposit insurance and membership in the Canadian Payments Association. This in no way prevents a province from having slightly different regulations, which may be more or less restrictive. If they were more restrictive, one could not refuse membership to the companies involved in deposit insurance or the Canadian Association of Payments. If they were less restrictive, and a province may quite legitimately decide to have less restrictive regulations, the association and the deposit insurance organization could not reject the institutions involved either if the province concerned agreed to cover the difference if financial difficulties arose.

We also mention in our brief that all the participants should be entitled to enjoy the advantages which would accrue immediately if the concept of financial holdings was implemented, whereas Schedule A banks would be excluded under the proposals. It is true that Schedule A banks should not have to request special powers but if we plan to grant a large number of people the right of owning a bank, a trust or an insurance company, we believe that in those circumstances, Schedule A banks should also be allowed to become financial holdings, subject to the same ownership requirements, provided that does not give them excessive clout. I am not convinced that that would happen but the matter has been raised. That being the case, we could provide for limitations on the size of the trust or insurance company that a Schedule A bank might hold by saying, for example, that if a Schedule A bank wants to own a trust company, it cannot hold more than 5% of the assets of the trust company.

And even if we created a level playing field by granting such powers to Schedule A banks, it is not at all sure that they would wish to use them unless their competitiveness depended on it.

Mr. Chairman, we will now try to answer your questions.

[Text]

The Chairman: Thank you, Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Thank you, Mr. Chairman. I notice you have some recommendations about the deposit insurance.

Mr. Bélanger: Yes.

Miss Nicholson: Would you care to develop that a little?

Mr. Bélanger: Essentially, our dissent with the opinion of the association is that the powers given to the CDIC should be real powers. We do not disagree that real powers could be exercised by various supervisory agencies or inspectors, but it does happen in fact that inspection is carried out not only at the federal level but also at the provincial level. We believe there are glaring examples in the past where if the CDIC had had more powers it could have forced more efficient jurisdiction at other levels, and perhaps also at the federal level.

Miss Nicholson: Thank you. Now, your bank participated in the rescue of the Canadian Commercial Bank.

Mr. Bélanger: Yes. It is not our greatest claim to glory, but we were invited to the meeting.

Miss Nicholson: Were you satisfied that you had enough information there on which to base your decision?

Mr. Bélanger: Having taken the decision, I was then satisfied.

Mr. de Jong: Are you a politician?

Mr. Bélanger: No, I am an ex-civil servant, sir.

Miss Nicholson: Is your \$60 million being treated as a deposit?

Mr. Bélanger: The actual participation was not treated as a deposit. The actual participation is the purchase of the zero value portion of a portfolio of loans that had turned sour. So what we purchased would have turned bad if we purchased a share of that. That share was in fact purchasing loan loss experience. As soon as we purchased it, according to the accounting instructions we received, it was classified as a loan loss.

The arrangements—the letter of intent that was signed on that day—provided that if at some point one had to go into liquidation the three participants would be treated equally. That arose because under present legislation the Crown ranks above other depositors or participants. So if you assume on the evening of that Sunday that the deal goes through but that somehow later on there might be a breakdown because a little bit of money is missing, in that case everybody else would be paid out out of the assets and what was missing would have to be split among the three participants. But in the case of the existing legislation the federal government would pay itself off first, then the Alberta government, and if there was anything left it was for the others.

[Translation]

Le président: Merci, Madame Nicholson.

Mme Nicholson: Merci, monsieur le président. Je remarque que vous formulez certaines recommandations quant à l'assurance-dépôts.

M. Bélanger: En effet.

Mme Nicholson: Pouvez-vous nous donner davantage de détails?

M. Bélanger: Essentiellement, nous ne partageons pas l'opinion de l'Association en ce sens que nous croyons que la SADC doit avoir des pouvoirs réels. Nous admettons que les organismes de surveillance et les inspecteurs sont dotés de pouvoirs réels; là n'est pas la question, mais en fait l'inspection se fait non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau provincial. Nous pourrions vous citer des exemples convainquants de cas où la SADC, si elle avait eu davantage de pouvoirs, aurait pu exercer une surveillance beaucoup plus efficace à tous les niveaux, y compris au niveau fédéral.

Mme Nicholson: Merci. Votre banque a participé à l'opération de sauvetage de la Banque commerciale canadienne.

M. Bélanger: Oui. Ce n'est pas cela qui nous donne une réputation envieuse, mais nous avons été invités à participer à la réunion.

Mme Nicholson: Étiez-vous convaincus de disposer de renseignements suffisants sur lesquels fonder votre décision?

M. Bélanger: Puisque j'ai pris une décision, j'étais donc assuré d'avoir en main les renseignements nécessaires.

M. de Jong: Êtes-vous un homme politique?

M. Bélanger: Non, je suis un ancien fonctionnaire, monsieur.

Mme Nicholson: Vos 60 millions sont-ils considérés comme un dépôt?

M. Bélanger: Notre participation n'était pas considérée comme un dépôt. Nous avons en fait fait l'acquisition d'une partie d'un portefeuille de prêts improductifs, de valeur nulle. Ces éléments du portefeuille de prêts dont nous avons fait l'acquisition n'auraient pas été remboursés. Nous achetions en fait une part des pertes sur prêts. Une fois la transaction finalisée, conformément aux instructions comptables que nous avons reçues, nous avons inscrit les éléments de portefeuille comme une perte sur prêts.

La lettre d'intention que nous avons signée ce jour-là que s'il devait y avoir liquidation ultérieure, les trois participants seraient traités de la même façon. Cette clause a été ajoutée parce que, en vertu de la loi actuelle, la Couronne est remboursée avant les autres déposants ou participants. Nous savions donc, ce dimanche soir, que si nous acceptions l'arrangement qui nous était proposé et que si la banque devait par la suite faire faillite faute de liquidités, tous les autres intéressés seraient remboursés à même l'actif et le manque à gagner serait réparti parmi les trois participants. Et en vertu de la loi actuelle, le gouvernement fédéral se servirait en premier, puis rembourserait le Gouvernement de l'Alberta et le reste serait réparti parmi tous les autres intéressés.

[Texte]

So the discussion was look, if we get to that point of having to liquidate, we are all getting into this as three partners. Let us arrange things so that if we have to liquidate we are equal; you do not rank ahead of us. There was a section at the end of the letter of intent, I forget the exact wording, that said the parties do their best to arrive at that, if possible, without legislation.

• 2105

Miss Nicholson: Another bank president who was here said he understood the banks would be repaid, but the Minister has said in the House that was not her intention. In view of what you have just said, how do you square those two?

Mr. Bélanger: I do not. I do not know how you can square them. The only thing I can understand up until now is that those who have not participated in any rescue, whoever they may be, will be fully paid out; those who may have participated in something will have to bear some part of the cost or the whole part of the cost. That is my understanding, but I am not even sure these are the facts.

Miss Nicholson: Thank you.

The Chairman: Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Même si on dénonce encore nos conflits d'intérêt je dois dire qu'une partie de mes entreprises fait directement affaires avec la Banque nationale. Je dois le déclarer ici ce soir avant de poser mes questions.

The Chairman: You have \$1.50 in this bank too, do you?

Mr. Lanthier: That is right.

The Chairman: After your big investment in Investor's Syndicate yesterday, now you have money in this bank. You are a real capitalist.

Mr. Lanthier: Yes.

Monsieur Bélanger, avez-vous des intérêts dans des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurances ou des compagnies de valeurs mobilières? Comme vous le savez, la Loi sur les banques permet l'achat d'actions dans des entreprises de toutes sortes, à la condition qu'elles ne dépassent pas 10 p. 100.

M. Bélanger: À ma connaissance, nous avons des actions dans au moins trois compagnies de fiducie—mais à des pourcentages de loin inférieurs au 10 p. 100. Nous avons des intérêts, également de loin inférieurs à 10 p. 100, dans un *holding* qui possède des compagnies d'assurances. Et nous pourrions aussi, cela m'échappe, avoir des intérêts directs dans quelques compagnies d'assurances. Mais c'est peu probable, il y a peu de compagnies d'assurances qui offrent des actions.

Nous avons donc, dans notre portefeuille, un certain nombre de participations dans des entreprises de ce genre. Mais dans chaque cas, ce sont des participations minoritaires. Dans aucun

[Traduction]

Nous nous sommes donc entendus pour dire que s'il y avait dissolution de la banque, les trois partenaires seraient traités de la même façon. Nous nous sommes entendus pour dire qu'en cas de dissolution de la banque, nous serions tous traités de la même façon et personne ne serait privilégié au détriment de nos intérêts. Il y avait à la fin de la lettre d'intention une disposition, dont j'oublie le libellé exact, qui disait que les parties feraient tout leur possible pour atteindre cet objectif sans qu'il soit nécessaire d'adopter une loi spéciale.

Mme Nicholson: Un autre président de banque qui a comparu devant nous a dit avoir compris que les banques seraient remboursées, mais le ministre a dit à la Chambre qu'il n'en avait pas l'intention. Étant donné ce que vous venez de nous dire, comment conciliez-vous ces contradictions apparentes?

M. Bélanger: Je n'en sais rien. Je ne vois pas comment c'est possible. Je croyais, jusqu'à maintenant, que ceux qui n'ont pas participé à l'opération de sauvetage, qui qu'ils soient, seront pleinement remboursés alors que ceux qui y ont participé auront à assumer les coûts de l'échec, en partie ou en totalité. C'est ce que j'avais compris, mais je ne suis plus certain que cela soit le cas.

Mme Nicholson: Merci.

Le président: Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Although there is still much talk of conflict of interest situations, I must admit that part of my businesses deal directly with the National Bank. I must state that fact tonight before asking my questions.

Le président: Vous avez investi 1.50\$ dans cette banque vous aussi, n'est-ce pas?

M. Lanthier: C'est exact.

Le président: Hier, vous nous parliez de vos investissements dans le *Investor's Syndicate* et aujourd'hui, vous nous dites que vous avez aussi mis des fonds dans cette banque. Vous êtes un vrai capitaliste.

M. Lanthier: Oui.

Mr. Bélanger, have you any interest in trust, insurance or securities companies? As you know, the Bank Act authorizes the purchase of shares in all kinds of businesses, provided you hold no more than 10% of the total.

Mr. Bélanger: As far as I know, we have shares in at least three trust companies but the percentage of our holdings is far less than 10%. We also have an interest, also much less than 10%, in a holding which owns insurance companies. We might also, though I am no longer sure, have direct interest in several insurance companies. That is very unlikely because few insurance companies offer shares.

We therefore have in our portfolio a certain number of investments in businesses of that type, but in each case, we

[Text]

cas n'avons-nous voix au chapitre en tant que membres de la direction de ces entreprises.

M. Lanthier: Bon. La première partie de ma question portera sur le *one-stop shopping* ou de centres d'achats. Je n'ai pas lu votre document, je n'ai lu que le résumé. J'ai cependant entendu M. Mercure, l'autre jour, à l'Association des banquiers canadiens. Quelle est votre opinion sur cette approche de *one-stop banking*?

M. Bélanger: C'est une opinion relativement simpliste. On n'en a pas encore vu fonctionner. S'il y en a, tant mieux. Et s'il y en a, comme ça amène toujours la concurrence, on trouvera une façon d'en établir dans les limites de la législation actuelle.

M. Lanthier: Ai-je bien compris? Si vous n'en avez pas actuellement, c'est que vous êtes limités. Et si on enlèvait ces limites, vous seriez en faveur?

M. Bélanger: Non, pas nécessairement.

Ce ne sont pas les limites qui empêchent aujourd'hui son existence. Il y a déjà des choses qui s'en rapprochent, même si théoriquement la loi ne le permet pas.

Quand il y a une forte demande de la part des consommateurs, on découvre soudainement qu'on avait oublié des paragraphes un peu bizarres de la loi qui permettent de contourner la situation. Et en attendant que la loi soit modifiée, d'autres moyens existent. C'est toujours légal, bien sûr, mais avec de nouvelles interprétations.

Par exemple, avant la modification de la Loi sur les banques en 1980, les banques à charte pouvaient posséder jusqu'à 50 p. 100 d'une compagnie de prêts hypothécaires. Quatre ans avant que la Loi sur les banques ne soit modifiée, un Livre blanc proposait que dans la nouvelle loi, les banques à charte puissent posséder jusqu'à 100 p. 100 de leurs compagnies de prêts hypothécaires. Entre 1976 et 1980, on s'est aperçu que deux ou trois articles—que j'oublie—de la Loi sur les banques permettaient, en cas de doute, d'autres moyens en attendant. Mais comme résultat, entre 1976 et 1980, les banques ont commencé lentement, toujours en suivant les permissions officielles, à se diriger vers le 100 p. 100. La loi était prévue mais elle n'était pas encore passée.

Alors s'il y a une demande de plus en plus forte pour ce type de service, la loi évolue. Ce ne sont pas les contraintes qui empêchent la demande de se réaliser. C'est toujours ainsi que cela se passe.

M. Lanthier: Bon. Est-ce que je peux poser une autre question?

Le président: D'accord. *One more.*

• 2110

M. Lanthier: Au sens de la Charte, vous êtes une banque, soi dit sans jeu de mots, nationale, pancanadienne. Est-ce que vous vous considérez comme une banque régionale, tel qu'on le dit dans l'Ouest, ou comme une banque nationale?

[Translation]

have minority shares. We are not in any case in a position to influence the decisions of the directors of these businesses.

Mr. Lanthier: Fine. The first part of my question deals with one-stop shopping. I have only read the summary of your brief. However, the other day, I heard Mr. Mercure from the Canadian Bankers' Association. What do you think of the one-stop banking concept?

Mr. Bélanger: In my opinion, it is rather simplistic. We have seen none at work. If such banking centres exist, all to the better. If some exist, competition is such that we will find a way of creating our own one-stop banking centre, within the limits set out in the present act.

Mr. Lanthier: Did I understand you correctly? If you do not currently own such a centre, it is because of existing restrictions. If these restrictions were removed, you would be in favour of such a thing?

Mr. Bélanger: No, not necessarily.

If we do not have such a centre today, it is not because of existing restrictions. We offer comparable services, even though, theoretically, they are not permitted under the present act.

When there is strong consumer demand, we suddenly discover that we had overlooked some rather bizarre paragraphs of the act which can be used to go around the obstacle. There are other ways we can proceed until the act is changed. We use new interpretations which allow us to tow the legal line.

For example, before the Bank Act was amended in 1980, chartered banks could own up to 50% of a mortgage loan company. Four years before the Bank Act was amended, a white paper proposed that under a revised act, chartered banks be authorized to own 100% of their mortgage loan companies. Between 1976 and 1980, we discovered that two or three sections—I forget which ones—of the Bank Act opened up alternative means of action where provisions of the act were unclear. As a result, between 1976 and 1980, while respecting legal requirements, banks slowly began to edge towards 100% ownership. Revised legislation had been tabled but had not yet been passed.

The act is therefore revised when there is strong consumer demand for that type of service. If those demands are not met it is not because of restrictions. Revisions are always carried out this way.

Mr. Lanthier: Fine. May I ask one last question?

The Chairman: Yes. *Une de plus.*

Mr. Lanthier: Your charter makes you a—without playing on words—national bank. Do you consider yourself to be a regional bank, as they are called in Western Canada, or a national bank?

[Texte]

M. Bélanger: Tout dépend de la grandeur des régions. Au Canada, parmi les banques à charte, notre banque a le plus fort volume d'actifs canadiens, si vous considérez les cinq provinces à l'est de l'Outaouais. Si vous considérez les actifs canadiens, alors la moitié des provinces canadiennes ont des banques régionales; j'accepte volontiers d'être une banque régionale.

M. Lanthier: Bon. C'est très bien, monsieur le président.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

Just going back over that fateful weekend where a package was put together that was to rescue the CCB, did you have any reservations about the information that was being supplied to you as to the true nature of the bank and its loan portfolio?

Mr. Bélanger: About the true nature of the bank, no; but about their own portfolio, yes.

Mr. de Jong: This was something that was shared among the other bankers in the room as well?

Mr. Bélanger: If you try to figure out during a weekend—from a Friday afternoon with a full recess on Saturday to some time late on Sunday—what exactly is the full amount of the portfolio you are buying, yes indeed you have reservations.

Mr. de Jong: Right. And these were expressed?

Mr. Bélanger: They were expressed in different forms, but they were expressed by all participants, to my knowledge.

Mr. de Jong: Do you mind my asking how much you had on deposit with CCB?

Mr. Bélanger: I do not mind at all. If you would just allow me a moment, because the figures are a bit detailed, I will get all of them—and I will get my glasses to be sure we add it up.

On March 24 we had an international money market deposit, or investment, with Canadian Commercial of \$15 million, which had been put out on February 19, issuing on June 19. It was renewed from June 19 to June 26. It was renewed from June 26 to July 26. It was renewed from July 26 to August 26, and it was not renewed on August 26. We also had a longer-term loan of \$10 million U.S., which had been entered into on December 6, 1984, and came out on May 6, 1985; this was not renewed.

We also had with them foreign exchange contracts. On March 24 we had two contracts for \$1.4 million U.S., and the following period we had, between that date and the end of April, \$44 million in foreign exchange contracts at different rates. In May we had \$9.5 million in foreign exchange contracts; in June, \$3.8 million; in July, \$9.8 million; in August, \$7 million. When they stopped business, \$7.3 million of these contracts were still outstanding. We had to cover these contracts. And of course you register a loss, or you may have a gain, but in the circumstances there was a loss on these

[Traduction]

Mr. Bélanger: That all depends on the size of the regions. Among Canadian chartered banks, ours has the highest proportion of Canadian assets if you consider the five provinces east of the Ottawa region. If you take Canadian assets as the main criteria, half the Canadian provinces have regional banks; I do not object to being a regional bank.

Mr. Lanthier: Good. That is fine, Mr. Chairman.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Si nous nous reportons à ce weekend fatidique où vous vous êtes entendus sur le train de mesures visant à sauver la Banque Commerciale du Canada, aviez-vous des réserves au sujet des renseignements qui vous étaient fournis quant à la vraie solidité de la banque et la santé de son portefeuille de prêts?

M. Bélanger: Au sujet de la solidité de la banque, non; mais au sujet du portefeuille de prêts, oui.

M. de Jong: Tous les autres banquiers présents partageaient-ils vos réserves?

M. Bélanger: Quand vous n'avez qu'une fin de semaine, du vendredi après-midi jusqu'à tard dans la soirée de dimanche, en faisant relâche le samedi, pour déterminer le montant exact du portefeuille que vous achetez, il va de soi que vous avez des réserves.

M. de Jong: C'est vrai. Et ces réserves ont été exprimées?

M. Bélanger: À ma connaissance, tous les participants ont fait part de leurs réserves, d'une façon ou d'une autre.

M. de Jong: Puis-je vous demander quel était le montant de vos dépôts auprès de la BCC?

M. Bélanger: Je n'y vois pas d'inconvénient. Je vous demanderai quelques instants puisque les chiffres sont détaillés et je vais essayer de vous les présenter tous; je vais aussi mettre mes verres pour être bien certain d'additionner comme il faut.

Le 24 mars, nous avons un dépôt en titres du marché monétaire international, ou un investissement, de 15 millions de dollars avec la Banque Commerciale du Canada qui avait été placé le 19 février et qui arrivait à échéance le 19 juin. Le dépôt a été ensuite renouvelé et prolongé du 19 juin au 26 juin. Il a ensuite été renouvelé du 26 juin au 26 juillet puis du 26 juillet au 26 août, date de la dernière échéance. Nous avons aussi un prêt de 10 millions de dollars américains négocié le 6 décembre 1984 et qui arrivait à échéance le 6 mai 1985; ce prêt à long terme n'a pas été renouvelé.

Nous avons aussi avec la BCC des contrats en devises étrangères. Le 24 mars, nous avons deux contrats d'une valeur de 1,4 million de dollars américains et nous avons aussi eu entre le 24 mars et la fin avril plusieurs contrats en devises étrangères représentant 44 millions de dollars et négociés à des dates différentes. En mai, nous avons des contrats en devises étrangères d'une valeur de 9,5 millions; en juin, de 3,8 millions; en juillet de 9,8 millions; en août de 7 millions de dollars. Quand la banque a déposé son bilan, des contrats d'une valeur de 7,3 millions de dollars n'avaient pas encore été remboursés. Nous avons dû déboursier ce montant. Avec de tels contrats,

[Text]

contracts and we sent, in the proper form, our claim to the curator.

Mr. de Jong: I note as well that you supported and were active in the Canadian Bankers' Association's brief before the committee. I think everybody from the banking community we have talked to in this committee feels there should be some depositor responsibility. Various comments were made that coinsurance is a good idea; that government should not bail out uninsured depositors, because it takes away from the self-discipline of the market; that particularly large depositors are sophisticated depositors, and if they put their money in an institution that is offering a higher rate of return, well, that is the ride they take.

• 2115

Now it seemed to me that when you were in the meeting with the government discussing the bail-out, along with the other banking institutions, most of the banking institutions there had something to gain—or had something to say, let us put it that way. And in the course of events the government, with the Governor of the Bank of Canada and the Minister of Finance, et al, making public statements about the validity and the viability of the bank, may have increased the government's responsibility for covering the uninsured depositors, if the bank should fail. So, I am wondering, sir, if the name of this whole exercise was really to present the government with an excuse to bail out all the uninsured depositors.

Mr. Bélanger: There are two ways to answer your question. The first is to humbly plead that you address it to the government, not to me.

Mr. de Jong: I accept that.

Mr. Bélanger: Presumably, you are doing that in other places, so we will not pursue that line.

If one looks at the events as you are called and asked to come to a meeting, because of some serious situation developing and so on, and the facts are presented, there is a number of reactions. The first one is: Well, if it is known that this bank has very few small depositors, it is also known that small depositors are insured up to \$60,000. Your first reaction is, you know: Let it go, because we are not going to suffer. They will be all the other depositors which are not necessarily banks. It will be the credit union central, the credit union, the municipality, the small firm. It would be all these people who are large depositors, who have some degree of sophistication—some of them are very sophisticated—but who may not necessarily operate from a treasury operation with only putting deposits where there is a Class A rating, and so on. Well, when you think of that, you may feel some general responsibility, but you have not taken their decisions to go there, so you are not too inclined to do something.

[Translation]

vous pouvez soit subir une perte ou enregistrer un gain mais dans les circonstances, nous avons subi une perte sur ces contrats et nous avons fait parvenir une réclamation en bonne et due forme au curateur.

M. de Jong: Je remarque par ailleurs que vous avez participé à la préparation du mémoire présenté au Comité par l'Association des banquiers canadiens. Tous les banquiers qui ont comparu devant le Comité estiment que les déposants doivent assumer leur part de responsabilités. Plusieurs ont dit que la co-assurance est une bonne idée, que le gouvernement ne doit pas rembourser les dépôts non assurés puisque cela affaiblit la discipline du marché et que les grands déposants sont des gens avertis et qu'ils doivent assumer eux-mêmes le coût des risques qu'ils prennent lorsqu'ils placent leurs fonds auprès d'une institution qui offre un plus haut taux de rendement.

J'ai l'impression que lorsque vous avez rencontré les représentants du gouvernement pour discuter du renflouement, en compagnie d'autres banquiers, la plupart des banquiers présents avaient quelque chose à gagner, ou encore quelque chose à dire, si vous voulez. Pendant le déroulement de cette affaire, le gouvernement, notamment le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances, ont fait des déclarations publiques quant à la validité et à la viabilité de la banque et il se peut que cela ait contribué à rendre le gouvernement davantage responsable de l'indemnisation des déposants non assurés, si la banque faisait faillite. Monsieur, je me demande donc si toute cette entreprise ne visait pas au fond à offrir au gouvernement l'excuse dont il avait besoin pour renflouer les déposants non assurés.

M. Bélanger: Il y a deux façons de répondre à votre question. La première, c'est de vous demander humblement de la poser au gouvernement et non à moi.

M. de Jong: J'accepte cette réponse-là.

M. Bélanger: Il est entendu que vous pouvez le faire dans d'autres enceintes, et c'est pourquoi nous n'allons pas nous appesantir là-dessus.

Quand on est appelé à participer à une réunion, parce qu'une situation grave est en train de se dessiner, et quand on prend connaissance des faits, les réactions sont diverses. Tout d'abord, on commence par se dire que si une banque n'a que quelques petits déposants, ces derniers sont assurés jusqu'à concurrence de 60,000\$. On se dit donc, première réaction, allons-y car nous n'en souffrirons pas beaucoup. Ce sont les autres déposants qui vont en souffrir et ce ne sont pas nécessairement des banques. Ce seront des caisses centrales de dépôts, des coopératives de crédit, de petites entreprises. Ainsi, ce seront tous ceux qui ont de gros dépôts, qui sont déjà bien rodés, et dans certains cas très bien rodés, et qui ne déposent pas nécessairement tous leurs fonds dans des institutions de premier ordre. En réfléchissant à cela, on se sent quand même un peu responsable mais après tout, ce sont eux qui ont pris la décision et après tout, on n'est pas animé d'un enthousiasme débordant pour eux.

[Texte]

But then you start thinking, if all of these people lose money out of that, it will have an effect on the financial system. Then you look to see where the other deposits from that bank are, and you find... well it is quite likely you will have global numbers put in front of you, and there are quite a lot of foreign banks involved; that all these foreign banks have put money in a Canadian bank, assuming that, in view of the representations made over the years by Canadian bank supervisors at various meetings where the other central banks and supervisors meet, that our system was properly supervised.

Well, then, if all these people—local, of various kinds, foreign, and so on—are to lose a lot of money in that, who will pay? It is the total Canadian financial system which will pay. It will be not only the few banks which are there, but all the banks, all the participants in the financial system. If the price is not too large, and if you are not alone to pay for it, why not take a go at it and try to keep it going? I think, generally, that was the spirit in which it was taken. What are, then, the results of that? It is obvious that, since it has not survived, it was not the right amount.

Mr. de Jong: The government has claimed that is part of the reason why it acted; that if the bank went under, it would have a negative effect on our dollar; that the international repercussions would be such that it would harm the Canadian economy.

The other bankers we have had have said that to them that was not a major problem; that perhaps we had not asked the question right; that, really, what the government meant was that foreign banks would lose their confidence in Canadian banks; that to maintain the confidence of foreign banks in Canadian banks, was one of the reasons to...

The Chairman: Your last question, Mr. de Jong.

Mr. de Jong:—that justified it. Thank you, Mr. Chairman.

• 2120

Mr. Bélanger: Well, first of all, we are not talking about the confidence of foreign banks in Canadian banks in particular; we are talking about the confidence of foreign banks in the Canadian financial system, the chief participant of which is the Government of Canada as a borrower and so on. We are also talking about the confidence of foreign banks in other types of Canadian issuers. And if one wants to give a very simplistic answer, the danger was—and it may be just a theoretical danger, you do not know, you know only afterwards—that, if there is a negative feeling in the international financial community vis-à-vis Canada, all Canadian borrowers, the *Mouvement Desjardins* when they borrow in Japan, the CCCS when it borrows in Germany, our bank when we obtain funds day to day on the international money market, and so on and so on—the Canadian Government, Manitoba Hydro, Hydro-Quebec—would somehow, down the drain for some time, pay one-eighth or one-sixteenth or something more. And, therefore, there is a theoretical large cost disbursed somewhere.

[Traduction]

C'est ensuite qu'on commence à réfléchir et qu'on se dit que si ces gens perdent de l'argent, cela aura une incidence sur le réseau financier. Quand on y regarde de plus près, qu'on voit qui sont les autres déposants, et c'est souvent des agrégats qui sont fournis, on constate qu'il y a beaucoup de banques étrangères en cause. Ces banques étrangères ont déposé leur argent dans une banque canadienne parce qu'elles supposaient, d'après les propos tenus par les surveillants des banques canadiennes, lors de diverses réunions où se consultaient les directeurs d'autres banques centrales et les surveillants, que notre système bancaire était surveillé comme il se doit.

On se demande ensuite qui paiera si tous ces gens, Canadiens ou étrangers, perdent beaucoup d'argent. C'est l'ensemble du réseau financier canadien qui devra en faire les frais. Ce ne sera pas uniquement les quelques banques concernées mais toutes les banques, tous les participants au réseau financier. Si la prime n'est pas trop élevée, si vous n'êtes pas le seul sauveteur, pourquoi alors ne pas essayer de remettre l'institution à flot? Je pense que c'est en général le climat qui prévalait. Quels sont donc les résultats? Puisque l'institution n'a pas survécu, de toute évidence, le montant ne suffisait pas.

M. de Jong: Le gouvernement a prétendu que c'était une des raisons qui expliquaient son intervention. En effet, la faillite de la banque signifierait le fléchissement de notre dollar. Ensuite, les conséquences à l'échelle internationale seraient dévastatrices pour l'économie canadienne.

Les autres banquiers qui sont venus témoigner ont dit que ce n'était pas là le principal problème à leurs yeux. Ils ont dit qu'on n'avait peut-être pas posé la question comme il faut et qu'à la vérité, le gouvernement s'inquiétait que les banques étrangères perdent confiance dans les banques canadiennes. La protection de cette confiance était une des raisons...

Le président: Ce sera votre dernière question, monsieur de Jong.

M. de Jong: ... qui justifiaient son intervention. Merci, monsieur le président.

M. Bélanger: Je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas de la confiance que les banques étrangères ont dans les banques canadiennes en particulier. Il s'agit plutôt de la confiance des banques étrangères dans le réseau financier canadien, dont le principal participant est le gouvernement du Canada à titre d'emprunteur, notamment. Il s'agit aussi de la confiance que les banques étrangères ont à l'égard d'autres émetteurs canadiens. D'une façon un peu simpliste, on peut dire qu'il existait un danger, qui n'était peut-être que théorique, mais cela on ne le sait qu'après. En effet, si les milieux financiers internationaux ont un sentiment négatif à l'égard du Canada, tous les emprunteurs canadiens, comme le *Mouvement Desjardins* qui emprunte au Japon, comme la CCCV qui emprunte en Allemagne, comme notre banque qui obtient des fonds au jour le jour sur le marché monétaire international, le gouvernement du Canada, la société Manitoba Hydro, Hydro-Québec, tous donc devraient verser un huitième ou un seizième de plus pendant un certain temps. Par conséquent, en théorie, on peut dire que le coût peut devenir astronomique.

[Text]

When you try to appreciate that you may it right or you may have it wrong, but it is a fact that you cannot . . . I think it has been demonstrated by the history of many other countries that you cannot have a serious accident in your financial system without some ripple. I think there is a great demonstration of that in Canada, because a lot of the precedents for the current action happened in the Crown Trust episode.

One must say that for most people outside Canada a trust company is a bank. In other countries they do not have this nice hypocritical difference between a trust company and a bank that we have in this country. So for them this was an event in the banking system, and for a time the money markets did reflect that. A number of Canadian institutions at that time probably either could not borrow, or did not quite get the conditions they would have got otherwise. And I think one can demonstrate that, perhaps not tonight because there would be no room for another question, but one could demonstrate that by looking at the evolution of the markets around the Crown Trust affair.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Wilson, you wanted to ask a question, I believe.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. May I say, Mr. Bélanger, that I appreciate your brief. I want to ask you a couple of questions pertaining to deposit insurance. It seems to a number of us right now that we have a situation of "open season" in the sense that virtually any lunatic can seek all sorts of deposits at this point in time, and offer extravagant interest rates, excessive commissions, and extract money from the public and turn it around in short order. We have seen, unfortunately, some examples of that. We are then faced with a situation where, in essence, either the prudent institutions wind up footing the bill or the public, the taxpayers, of Canada one or the other.

I am wondering what you have to say about that in the sense of reform of the Canada Deposit Insurance Corporation. Should there be a risk-related premium—a risk premium charge commensurate with a risk pertaining to each institution which offers deposits?

Mr. Bélanger: The answer to that question is, yes, if one can find a system to make it fairly clear, simple and workable. There is no doubt that it would be of great benefit if there could be a different risk system—that is, insurance that would vary with risk.

The first question, though, is that if you have proper safeguards and control and examination at entrance into the system, you have eliminated the largest part of the risk. If things go well for a number of years, you assume there is no risk and then something else goes wrong. But there is a great difficulty in arriving at a precise measure of risk between institutions.

Now probably what you have to look at in the end is a balance of unfairness: What is less unfair. To have some risk differentiation that may be a bit artificial, or to have no risk differentiation, which is even more artificial is the question.

[Translation]

Quand on essaie de faire l'évaluation de la situation, c'est un élément que vous ne pouvez pas . . . Je pense que l'histoire de bien des pays prouve qu'un réseau financier ne peut pas être grièvement blessé sans que cela ait des répercussions. Il suffit de regarder ce qui s'est passé au Canada, car beaucoup des mesures prises dans le cas qui nous occupe l'ont été lors de l'affaire de la *Crown Trust*.

Il faut vous dire que pour les étrangers, une compagnie de fiducie est ni plus ni moins une banque. Dans d'autres pays, on ne fait pas cette différence hypocrite entre une société de fiducie et une banque comme nous le faisons chez nous. Vu de l'extérieur donc, c'était un accident dans le réseau bancaire et pendant un certain temps, les marchés monétaires en ont subi les remous. Certaines institutions canadiennes à cette époque-là ne pouvaient pas emprunter ou encore elles n'obtenaient pas les conditions qu'elles auraient obtenues sinon. Je pense que l'on peut prouver ce que j'avance, et peut-être pas ce soir car il faudrait trop de temps, mais il suffirait d'étudier l'évolution des marchés au moment de l'affaire de la *Crown Trust*.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Wilson, vous vouliez poser une question, n'est-ce pas?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. Monsieur Bélanger, j'ai trouvé votre mémoire fort intéressant. Je voudrais vous poser quelques questions sur l'assurance-dépôts. Certains d'entre nous ont l'impression que la situation actuelle offre toute liberté si bien que n'importe qui peut accepter des dépôts et offrir des taux d'intérêt mirobolants, exiger des commissions faramineuses, autrement dit, extorquer de l'argent au public du jour au lendemain. Malheureusement, nous avons connu des cas semblables. Essentiellement, nous sommes aux prises ici avec une situation et pour finir, ce seront les institutions prudentes qui en feront les frais ou encore le public, c'est-à-dire les contribuables.

J'aimerais recueillir votre avis du point de vue d'une réforme éventuelle de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Devrait-il exister une prime en fonction des risques, c'est-à-dire devrait-on exiger que les institutions qui sont dépositaires paient une prime en fonction des risques qu'elles représentent?

M. Bélanger: Je vous répondrai que oui, ce serait souhaitable si on pouvait trouver une formule qui soit assez claire, simple et applicable. Il est indéniable que cela serait très avantageux si le régime était tel que l'assurance varie suivant le risque.

Toutefois, si les garanties souhaitables, les contrôles et les examens nécessaires sont imposés dès le départ, une grande part du risque disparaît. Souvent, si rien ne fait défaut au cours des premières années, on suppose que le risque a disparu, mais c'est souvent à ce moment-là que quelque chose commence à aller mal. Il est néanmoins très difficile d'en arriver à une mesure précise du risque que comportent les diverses institutions.

Au bout du compte, il faut s'accommoder du moindre mal: ce qui est le moins injuste. L'établissement d'une échelle de risques peut sembler un peu artificiel, mais ne pas faire de différence entre les risques peut être tout aussi artificiel. Je

[Texte]

And I guess evaluating between degrees of unfairness will be the job of this committee, I suggest.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Your points are well taken. It seems to me, though, that there are ways of grading or making judgments. You know, we read in the financial papers that Institution X has been rated a "tribe B" and someone else is "double A minus" and so on. Obviously there are rating agencies.

• 2125

Let me ask you this. Is any attention paid to those grades that are given by these institutions?

Mr. Bélanger: Yes, a lot of attention is paid by a lot of treasurers of corporations, who, when they do make deposits or buy commercial paper, simply have their list with all the names in front of them when they are on the phone; and if you are on the A list, well his limit is so much, and if you are A+ it is so much, and if you are A- it is so much. This works well for commercial paper and long-term debt. I am not too sure you could make it work with institutions that really are gathering deposits.

What is evident, though, is that if somebody is constantly offering on the market 2% more than everybody else, something must be wrong. But there is a certain difficulty in saying the more you offer it to the depositor, the more insurance premium you should pay. The principle makes sense. How to translate that into administrative mechanics is somewhere beyond me.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): You said a minute ago you would toss it back to us; but I think, sir, I have to toss it back to you, because you know a lot more about this, by God, than I do, Mr. Bélanger.

If you were in charge, how would you determine this sort of thing? It has to be done. We have to find a way. We cannot leave the public out standing. How would you do it?

Mr. Bélanger: I think you have to make a certain number of broad assumptions that if you have that level of capital to asset, you pay a certain price. If you have that past history, you pay a certain price. That means the small one, new one, will pay more than the old one. That is the route of an insurance system.

That may be thought to be too unfair. If it is too unfair, you cannot do it. The only way you can make it work is to make sure you grow up and earn your spurs, in a way. Of course, if at some point you grow too fast, where your capital ratio goes down, then you increase your premium.

M. Garneau: Monsieur le président, êtes-vous en faveur du principe de la coassurance?

M. Bélanger: Oui, sûrement, mais dans la mesure où la coassurance veut dire que le déposant court une partie du risque lui-même. Par exemple, même dans le système actuel, si le premier 10 p. 100 était aux frais du déposant et que c'était à règle, je pense que personne ne trouverait exorbitante une perte de 6,000\$ sur 60,000\$.

[Traduction]

pense qu'il incombera au Comité d'évaluer les degrés d'injustice.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je vous remercie. Il me semble qu'il existe des façons de mesurer, de porter des jugements. On lit parfois dans les journaux financiers qu'une telle institution a été classée «triple B» et qu'une autre est «double A moins». On peut supposer qu'il y a des organismes qui font cette classification.

Voici ma question. Est-ce qu'on tient compte de cette classification des institutions?

M. Bélanger: Beaucoup de trésoriers de sociétés, quand il s'agit de déposer de l'argent ou d'acheter des effets commerciaux, se reportent à la liste de tous les noms qu'ils ont sous les yeux quand ils téléphonent. Si vous êtes inscrit sur la liste A, cela correspond à une certaine limite, et il en va de même pour les listes A+ ou A-. Cela est très commode pour les effets commerciaux et les créances à long terme. Je ne pense pas que cela s'applique dans le cas des institutions qui sont dépositaires.

Une chose est évidente et c'est une indication que quelque chose ne va pas, quand quelqu'un offre constamment 2 p. 100 de plus que la valeur du marché. On ne peut pourtant pas dire que plus le taux d'intérêt offert aux déposants est élevé, plus élevée devrait être la prime d'assurance. Le principe se tient. Il est cependant difficile de le concrétiser dans un mécanisme administratif.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous avez dit il y a un instant que c'était à nous de trouver la solution. Si je vous renvoie la balle, monsieur Bélanger, c'est parce que vous vous y connaissez beaucoup mieux que moi.

Si vous deviez le faire, comment vous y prendriez-vous? Il faudra bien trouver une solution. On ne peut pas laisser le public attendre. Comment vous y prendriez-vous?

M. Bélanger: Je pense qu'il faut poser certaines grandes hypothèses si bien que le rapport entre le capital et l'actif détermine un certain prix. Les antécédents interviendraient également. Autrement dit, les petites institutions, les plus nouvelles, paieraient davantage. C'est le cas classique de toute assurance.

On pourra peut-être dire que c'est injuste. Si c'est trop injuste, cela ne peut pas marcher. La seule façon de s'en tirer est de grandir et de gagner ses épaulettes. Bien entendu, si la croissance se fait trop vite, si le ratio fléchit, la prime augmente.

Mr. Garneau: Are you in favour of the co-insurance concept?

Mr. Bélanger: Absolutely. But only to the extent that it means that the depositor takes on part of the risk. For example, even with the present system, if the depositor was to be responsible for the first 10%, as a rule, nobody would find that a \$6,000 loss is exorbitant.

[Text]

Quand on assure sa voiture, sa maison ou n'importe quoi, il y a une franchise quelconque. Tout le monde trouve normal qu'on paie la franchise et qu'on soit assuré seulement pour le reste. Cela pourrait être soit un système de franchise, soit un système de pourcentage. Il n'y a aucune raison pour que ce ne soit pas quelque chose d'efficace et qui ne soit pas exorbitant. De toute façon, cela permet d'éviter le pire. Quelqu'un qui, par hasard, pourrait perdre toutes ses épargnes s'il n'avait pas d'assurance, n'en perdrait que 10 p. 100, et il se ferait rembourser l'autre 90 p. 100. Dix p. 100 n'est peut-être pas le bon chiffre. Cela pourrait être 5 p. 100. Je n'ai pas la prétention de savoir quelle doit être la proportion de coassurance qu'il faut garder.

M. Garneau: Compte tenu de ce que vous avez mentionné dans le cas de la BCC, croyez-vous que c'est une question de justice que de rembourser tous les déposants, peu importe le montant?

M. Bélanger: Je pense qu'il faut commencer par *Crown Trust*. Dans l'affaire *Crown Trust*, il est possible que tous les gouvernements aient bien fait leur devoir, mais ce n'est pas sûr. On a remboursé tout le monde et on a envoyé la facture aux banques. Quand, deux ou trois ans plus tard, une banque se trouve en difficultés, il est, à mon point de vue, un peu injuste que seules quelques banques paient parmi les institutions financières. Ou bien on traite tout le monde de la même façon, ou bien on laisse tomber tout le monde.

M. Garneau: Vous avez dit tout à l'heure, en répondant à M. de Jong, que vous aviez, le 24 mars, un dépôt de 15 millions de dollars que vous avez renouvelé jusqu'au 26 août. Est-ce par hasard que vous l'avez retiré ou si vous aviez été informé que la Banque du Canada et le ministère s'apprêtaient à tirer la *plug*, comme on dit dans le milieu?

M. Bélanger: On ne m'avait pas dit que le ministère ou la Banque du Canada s'apprêtaient à tirer la *plug*. Je peux vous répondre, mais ce n'est pas une réponse tout à fait sérieuse, que j'avais lu entre-temps le rapport du Comité des Communes qui avait examiné l'accord du mois de mars et qui établissait en blanc et noir que toute personne sensée n'aurait jamais dû prêter un seul sou à cette entreprise-là. Le rapport que votre Comité a présenté établit que les politiques de prêts étaient non académiques, mais c'est une fausse réponse, parce qu'il est tard et qu'il faut se divertir.

• 2130

M. Garneau: Pouvez-vous nous donner la vraie réponse?

M. Bélanger: En fait, on a arrêté, parce qu'il était évident, avec l'évolution des fonds de la Banque du Canada à cette banque-là, que tout le monde se faisait rembourser. Il était à peu près temps qu'on arrête de faire les croisés.

Mr. de Jong: Mr. Chairman, I would like to sneak in just one supplementary.

The Chairman: No. We are running very short and I am going to have to say to you that . . . I have one more witness tonight. If you want to move, Mr. de Jong, that the committee sits until 2 a.m. or something like that . . . I do not really think

[Translation]

When you insure your car or your house or whatever, there is always a certain amount deductible. Everybody finds it normal that the deductible amount be covered by the insured and that the insurance cover only the rest. It could be a deductible system or a percentage system. There is no reason not to make it efficient as well as not prohibitive. In any case, that allows the possibility of avoiding the worst. Somebody who, without insurance, would lose all his savings, would then lose only 10% and be reimbursed for the remaining 90%. Maybe 10% is not a good figure. It could be 5%. I do not pretend to know what should be the ideal proportion in co-insurance.

Mr. Garneau: Given what you have said regarding CCB, do you think it is a question of fairness that all depositors be reimbursed, whatever the amount?

Mr. Bélanger: I think we have to go back to the Crown Trust affair. In that case, it is possible to find that all levels of government have fulfilled their responsibility, but one is not sure about that. Everybody has been reimbursed and the bill was sent to the banks. When, two or three years later, a bank experiences certain problems, I find it a little bit unfair, personally, if only a few banks are required to foot the bill. Either everybody is on an equal footing, or everybody is left to fend for himself.

Mr. Garneau: In answer to a question by Mr. de Jong, you have said that on March 24, you had a deposit for \$15 million which you renewed until August 26. Was it by chance that you withdrew it or were you informed that the Bank of Canada and the department were about to pull the plug, as they say?

Mr. Bélanger: Nobody had informed me that the department or the Bank of Canada was about to pull the plug. I could answer you—although it would be tongue in cheek—that in the meantime I had read the report of the House of Commons committee which had studied the agreement made in March and which said quite clearly that anyone in his right mind would never have lent a penny to that business. Your committee's report stated that the loan policies were not serious; but that is not the true answer, because it is late and we must try to have a little fun.

Mr. Garneau: Could you tell us what the real answer is?

Mr. Bélanger: In fact, we gave up because it became obvious by the flow of funds from the Bank of Canada to that bank that everyone was getting their money out. It was about time that we stopped defending a lost cause.

M. de Jong: Monsieur le président, j'aimerais glisser une question supplémentaire.

Le président: Non. Il nous reste très peu de temps et je me vois obligé de vous dire que . . . Nous devons entendre encore un témoin ce soir. Si vous voulez proposer, monsieur de Jong, que le Comité siège jusqu'à 2h00 du matin, ou quelque chose comme cela . . . Mais je ne pense pas que vous le vouliez

[Texte]

you want to do that. I have been criticized before for allowing the committee to go on.

Mr. de Jong: If it means getting to the truth and the bottom of it, yes.

The Chairman: I am going to let Mr. Leblanc have one question, Mr. Toupin have one question, and then we are going to cut it off; that is it.

M. Leblanc: Ma question est semblable à celle de M. Garneau. En ce qui concerne la coassurance, à mon avis, il faut que les déposants soient responsables eux-mêmes des risques qu'ils prennent. Le gouvernement ou la caisse de dépôts garantit 60,000\$ mais, comme on le disait devant l'Association des consommateurs du Canada, il arrive aussi que les gens reçoivent de l'assurance ou gagnent à la loterie. Ils ne savent pas trop comment s'organiser et ils déposent 300,000\$ ou 500,000\$. Ils peuvent se faire jouer un tour.

Je pense que vous avez déjà répondu en partie à ma question. Seriez-vous d'accord que le déposant assure lui-même une partie de son dépôt s'il le désire? Ce ne serait pas obligatoire, mais il pourrait assurer lui-même son dépôt à 100 p. 100.

M. Bélanger: Je serais tout à fait d'accord que si un tel système était créé, les déposants voudraient s'en servir. Bien sûr, on leur faciliterait la chose. Il suffit d'avoir à ce moment-là une assurance privée. Je ne suis pas très sûr que cela pourrait vraiment être créé et mis en marche, parce que la plupart des déposants se diraient: Pourquoi payer cela? S'il n'y a que le gars qui a gagné à la loterie ou qui vient de recevoir de l'assurance qui paie l'assurance-dépôts, la compagnie d'assurances ne fera pas vieux os. Il y a une difficulté pratique.

The Chairman: That is it.

M. Toupin: Monsieur Bélanger, vous dites que le Mouvement Desjardins a des avantages que vous n'avez pas. Avez-vous des avantages que le Mouvement Desjardins n'a pas?

M. Bélanger: Autant que je sache, si on parle d'avantages en termes de pouvoirs, de types de prêts qu'on peut faire, d'accès à la banque centrale, d'accès au système des paiements, de recevoir des dépôts du gouvernement canadien, nous n'avons pas d'avantages que le Mouvement n'a pas.

Il faut dire, en toute objectivité, que les choses n'ont pas toujours été ainsi. Il y a eu des moments où, par exemple, le Mouvement Desjardins était limité dans les types de garanties qu'il pouvait prendre pour le prêt commercial. Mais aujourd'hui, que je sache, une banque à charte n'a aucun avantage par rapport au Mouvement Desjardins. On a peut-être l'avantage d'essayer plus fort qu'eux, mais cela, c'est de la littérature.

M. Toupin: Donc, aucun avantage sauf ces exceptions-là.

M. Bélanger: Eh bien, il n'y a pas d'exceptions. Je ne connais pas d'avantages.

M. Toupin: Eh bien, vous venez de me les citer.

M. Bélanger: Je vous ai parlé du passé, avant que le pouvoir leur soit donné de faire certaines choses.

[Traduction]

vraiment. On m'a déjà reproché de laisser les séances se prolonger.

M. de Jong: Si cela doit nous permettre de connaître la vérité et d'aller au fond des choses, oui.

Le président: Je vais permettre à M. Leblanc de poser une question, et à M. Toupin; après quoi, c'est terminé.

Mr. Leblanc: My question is similar to the one Mr. Garneau asked. As far as co-insurance goes, I feel that the depositors must assume their own responsibilities for the risks they take. The government or the deposit institution guarantees \$60,000 but, as was said when we heard the Canada Consumers' Association, people sometimes receive insurance payments or win the lottery. They do not really know what to do, so they deposit \$300,000 or \$500,000. They can have some unpleasant surprises.

I think you already partially answered my question. Would you agree with the principle of a private insurance taken by the depositor on any part of his or her money? It would not be compulsory but a depositor could, of his own accord, insure 100% of the deposit.

Mr. Bélanger: I would be quite in favour of such a system if depositors used it. Of course, we would make things easier for them. One would simply have to have a private insurance. But I am not so sure that such a system would be viable because most depositors would ask themselves: why should I pay that? If only those who win the lottery or who collect on a policy pay deposit insurance premiums, the insurance company would not be in business very long. There is a practical difficulty in this scheme.

Le président: C'est cela.

Mr. Toupin: Mr. Bélanger, you said that the *Mouvement Desjardins* has some advantages over you. Do you have advantages over them?

Mr. Bélanger: As far as I can see, if you are talking about advantages in terms of powers, of the types of loans we are allowed to make, in terms of access to the central bank or to the system of payments, in terms of deposits from the Canadian government, we have no advantages over them.

I must say, in all honesty, that things were not always like this. There were times, for example, where the *Mouvement Desjardins* was limited in the types of guarantees it could take on commercial loans. But today, as far as I know, a chartered bank has no advantage over the *Mouvement Desjardins*. Our only advantage might be that we try harder, but that is not a concrete advantage.

Mr. Toupin: So there are no advantages besides those exceptions.

Mr. Bélanger: There are no exceptions. I know of no advantages.

Mr. Toupin: You just mentioned some.

Mr. Bélanger: I was talking about the past, before they were allowed to do certain things.

[Text]

M. Toupin: Le dépôt de la Banque du Canada au niveau . . .

M. Bélanger: Cela, c'est un désavantage.

The Chairman: Thank you. I am sorry; you have had your question, Robert.

I want to thank the witnesses for their presentation. I am very sorry we are rushed. We have one more witness we have to hear. It is my experience that if we keep our committee much past 10 p.m. or so we really have difficulty in understanding what we are hearing. So I think if you will excuse us, we would very much like to hear more from you but that is the way it is. Thank you very much for coming.

We will give you two seconds to stretch your legs. Our next witness is Mr. Thibaut de Saint Phalle.

• 2135

• 2137

The Chairman: I want to call this meeting back to order, please.

Ladies and gentlemen, our witness is an international lawyer and financial consultant and author specializing in international trade and finance problems. He is a former director of the Export-Import Bank of the United States. He is presently senior counsel to the law firm of Vorys, Sater, Seymour and Pease of Columbus, Ohio—etc. He has written an excellent book about the American Federal Deposit Insurance Corporation. The book is called *The Federal Reserve: An International Mystery*. Our research people have the book, and of course we could all, I suppose, obtain one for the enormous sum of . . . whatever. It is available from the author.

We have your presentation here. I wonder if you could briefly outline some key points for us and perhaps we could get on to some of the concerns we have, sir, with respect to our problem, which is of course the regulation of Canadian financial institutions and our reserve arrangements and so on that exist in Canada.

Mr. Thibaut de Saint Phalle (Individual presentation): Thank you very much, Mr. Chairman, for inviting me to come and testify before you.

I do not know whether it is worse to be the first witness or the last witness. I gather that you have been at it since early this morning so, since I have submitted some detailed papers to you for your consideration, I will try just briefly to summarize some of the points I wanted and have made in my written testimony. Then I will be very happy to answer any questions you may have, either in French or in English.

First of all, I think the proposals before you are not only important and substantive but also extremely timely. What you are considering at this committee I assure you is being considered in the United States, in West Germany, in the

[Translation]

Mr. Toupin: The level of the Bank of Canada deposit . . .

Mr. Bélanger: That is a disadvantage.

Le président: Merci. Je suis désolé, mais vous avez eu votre question, Robert.

Je remercie les témoins de l'exposé qu'ils nous ont fait. Vous me pardonnerez si nous vous avons un peu bousculés. Nous devons encore entendre un témoin. L'expérience m'a appris que si nous poursuivons la séance bien au-delà de 22 heures, nous avons beaucoup de difficultés à comprendre ce qu'on nous dit. Alors j'espère que vous nous en excuserez, nous aurions beaucoup aimé poursuivre cet entretien avec vous, mais c'est ainsi. Merci encore d'être venus.

Je vous donne quelques secondes pour vous dégourdir les jambes. Notre prochain témoin sera M. Thibaut de Saint Phalle.

Le président: Je rappelle la séance à l'ordre, s'il vous plaît.

Mesdames et messieurs, le témoin que nous allons entendre est avocat en droit international, conseiller financier et auteur d'ouvrages sur les problèmes commerciaux et financiers internationaux. Il est ancien administrateur de la *Export-Import Bank* des États-Unis. Il est actuellement conseiller principal auprès du cabinet juridique Vorys, Sater, Seymour et Pease de Colombus (Ohio), etc. Il est l'auteur d'un excellent ouvrage sur l'*American Federale Deposit Assurance Coporation*. Ce livre s'intitule *Federal Reserve: An International Mystery*. Nos documentalistes ont le livre, et je suppose que nous pourrions tous en obtenir un au prix astronomique de . . . je ne sais plus combien. Vous pouvez vous le procurer directement auprès de l'auteur.

Nous avons reçu votre mémoire. Pourriez-vous peut-être nous en rappeler rapidement les principaux points avant que nous passions aux questions qui nous préoccupent, c'est-à-dire à la question de la réglementation des institutions financières canadiennes et à celle de nos dispositions en matière de réserves au Canada.

M. Thibaut de Saint Phalle (à titre personnel): Merci beaucoup, monsieur le président, de m'avoir invité à témoigner devant votre Comité.

Je ne sais ce qui est pire: être le premier témoin ou le dernier. Je suppose que vous siégez depuis ce matin, alors comme je vous ai déjà fait remettre des documents détaillés, je vais essayer de résumer brièvement certains points qui me paraissent importants et que j'ai développés dans mon témoignage écrit. Après quoi, je serai très heureux de répondre à toutes vos questions, en français ou en anglais.

Tout d'abord, je pense que les propositions qui vous ont été soumises sont non seulement importantes et substantielles, mais aussi tout à fait opportunes. Je puis vous assurer que les propositions sur lesquelles se penche votre Comité font

[Texte]

United Kingdom, in Japan and in France. This is a question which concerns many of us in many different countries.

[Traduction]

également l'objet d'études aux États-Unis, en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne, au Japon et en France. C'est une question qui intéresse beaucoup de monde dans bien des pays.

• 2140

The second point is that my background and qualifications entitle me essentially only to talk about some of the difficulties we are faced with in the United States. They are very serious difficulties, in part because we have some 57 regulators in the United States, and I think that is probably substantially more than you have here; nevertheless, we have very serious problems in the regulation of banks, insurance companies, thrift organizations and credit unions.

The third point I would like to make is: Why the drive for deregulation? It seems to me that it is due to two factors, both of which are very important. The first is the inflationary economy that all western countries passed through in the late 1970s and which has resulted in the depositor or the investor demanding a higher return on his funds.

The second event that has occurred, and which is equally very important, is that technological change has brought about electronic banking and the transfer of funds electronically, as opposed to the way by which we used to do it in the past, and this has created some rather serious problems.

The fourth point I wanted to leave with you is that when we adopted in the United States the Federal Reserve Act of 1913—and curiously enough, as far as I have been able to figure out in five years of research, there has never been any book that has examined in detail the regulatory system in the United States until mine—the original concept in 1913 was to have 12 regional central banks. Indeed, we set up 12 regional central banks, but we did not permit them, except in the course of the first 20 years, to function as they were originally destined to function, and that was to lend through the discount route to the private sector commercial banks in their respective areas. In other words, the idea in the United States was that the country was so vast, and we already had some 6,000 banking institutions, that we would be better off having a regional central banking system.

I would encourage your group to maybe examine why we did that, because I think it was probably a good idea. If we had that system today, it would mean that the bank in Kansas City would be dealing with the problems of the agricultural sector banks; it would mean that our bank in Dallas would be dealing with some of the problems brought about by oil and gas investments, and by the large investments in drilling rigs that have caused great problems for those banks.

The fifth note I would want to make is to comment on your problem of the 10 to 25%. I wonder if that idea should be restricted to banks of a certain size, if what you want to do is to encourage additional banks and regional banks in Canada. We have done this in the United States through control of bank holding companies, and you may find something of value in an examination of that area. It seems to me that you would

Deuxièmement, étant donné mon expérience et mes qualifications, je ne peux parler que de certaines difficultés que nous avons rencontrées aux États-Unis. Ce sont des difficultés très graves, en partie parce que nous avons 57 autorités de réglementation aux États-Unis, ce qui est sans doute beaucoup plus que vous n'en avez ici; néanmoins, nous avons de très graves problèmes de réglementation des banques, des sociétés d'assurance, des caisses d'épargne et des coopératives de crédit.

Troisièmement, on peut se demander: pourquoi cette poussée en faveur de la déréglementation? Il me semble que cela tienne à deux facteurs, qui sont tous deux très importants. Le premier est la période d'inflation qu'ont traversé tous les pays occidentaux à la fin des années 70 et qui a poussé les déposants et les investisseurs à demander un rendement plus élevé pour leurs capitaux.

Le deuxième facteur, tout aussi important, c'est l'arrivée des services bancaires et des transferts de fonds électroniques, qui sont venus remplacer les méthodes bancaires traditionnelles, ce qui a engendré de graves problèmes.

Quatrièmement, je voulais vous faire remarquer que lorsque nous avons adopté la *Federal Reserve Act* en 1913, aux États-Unis—et il est intéressant de noter, qu'au cours de mes cinq années de recherche il m'a été impossible de trouver un livre qui examine en détail le système de réglementation aux États-Unis—l'idée était de créer douze banques centrales régionales. Et c'est ce qui a été fait, mais on n'a pas permis à ces banques, sauf au cours des vingt premières années, de remplir les fonctions pour lesquelles elles avaient été créées à l'origine, et qui étaient de faire des prêts à escompte aux banques commerciales privées dans leurs régions respectives. Autrement dit, on a pensé aux États-Unis que, comme le pays était si vaste et qu'il y avait déjà quelque 6,000 institutions bancaires, il serait préférable d'avoir un système de banques centrales régionales.

Je vous incite à vous demander pourquoi nous avons procédé ainsi, car je pense que c'était probablement une bonne idée. Si nous avions ce système aujourd'hui, cela voudrait dire que la banque à Kansas City s'occuperait des problèmes des banques du secteur agricole; cela voudrait dire que notre banque à Dallas s'occuperait de certains problèmes qu'ont engendrés les investissements pétroliers et gaziers et les importants investissements dans les puits de forage, qui ont créé de très graves difficultés aux banques de cette région.

Cinquièmement, je voudrais faire quelques remarques à propos de votre problème concernant les 10 à 25 p. 100. Je me demande s'il faudrait restreindre cela aux banques d'une certaine importance, si votre objectif est d'encourager la création de nouvelles banques et de banques régionales au Canada. Nous l'avons fait aux États-Unis en contrôlant les sociétés de portefeuille bancaires, et vous trouveriez peut-être

[Text]

want to encourage active capital investment in smaller banks by people within the regions of Canada who are prepared to encourage the development of those particular regions, and I notice that your 10 to 25% rule does not apply at the moment to trust companies.

• 2145

The sixth point I would like to make, which I believe is exceedingly serious and one which we have not solved it in the United States but, from what I have listened to tonight, it seems you are considering exactly the same problem here in Canada. I mean the question of depositor insurance.

In the United States we have two depository insurance agencies; one is the FDIC, the Federal Deposit Insurance Corporation, and the other is the FSLIC which deals with thrifts. Both of these institutions are in deep trouble today. The reason is a very simple one. We have some 14,300 banks in our country and a number of those banks are in grave difficulty. We have some 4,000 thrift institutions, and I would venture to say that probably 2,200 of them are in a negative position today. These institutions simply do not have the money to face the calls which will be made on their assets. It is not so different from what I have been hearing tonight about the situation in Canada.

What does this mean? It means that eventually the taxpayer will have to bear the brunt of the losses which will incur. The total losses in the agricultural sector in the United States might reach as high as \$70 billion. So we are talking about a great deal of money and we are talking about a fundamental problem.

I think the problem needs to be re-thought very carefully. Why is a bank depositor today given what he expects to receive in return for his deposit? Why is he being treated as though he needed government protection? It has become a game, ladies and gentlemen, in the United States. Everybody is trying his best to come under that government umbrella, and they have been altogether too successful in doing so. This is a problem which we are going to have to look at very carefully.

In all cases to date, except for the Penn Square Bank which was done on purpose, the FDIC has bailed out, not only the depositors which are covered—and in the United States we cover them to the extent of \$100,000 whereas in Canada you cover them to the extent of \$60,000—the FDIC in all cases but one has bailed out every single depositor, no matter what the size of the deposit.

In the case of Continental Illinois, which was one of our largest banks, the Federal Reserve not only bailed out all the depositors but all the creditors. And if we are not very careful, both in the United States and in Canada, we are going to end up, on both sides of the border, with what I would call a "two-tier banking system", where the big banks get bailed out entirely, including the creditors. That is because, if we do not bail them out, we run the risk that the entire financial structure of the country will be severely affected. Alternatively, we leave all the little banks to fend for themselves and to sink and disappear. And the first thing that happens if you

[Translation]

des idées intéressantes en étudiant cet aspect-là. Il me semble que le but serait d'encourager l'investissement de capitaux actifs dans les petites banques par des gens qui sont disposés à encourager le développement de leur région, et je remarque que votre règle du 10 à 25 p. 100 ne s'applique pas actuellement aux sociétés de fiducie.

Ma sixième observation porte sur un problème extrêmement grave qui n'a pas encore été résolu aux États-Unis, et qui semble se reproduire exactement au Canada, d'après ce que j'ai pu percevoir ce soir. Il s'agit de l'assurance-dépôts.

Nous avons aux États-Unis deux organismes d'assurance-dépôts dont la FDIC, qui est une société fédérale d'assurance-dépôts, et la FSLIC, dans le domaine de l'épargne. Ces deux organismes sont en grave danger aujourd'hui, et cela pour une raison bien simple. Notre pays compte quelque 14,300 banques, dont un bon nombre sont en grande difficulté. Nous comptons quelque 4,000 institutions d'épargne, dont probablement 2,200, je pense, sont aussi en difficulté. Ces institutions n'ont tout simplement pas suffisamment d'argent pour faire face aux versements qu'elles seront appelées à effectuer. D'après ce que j'ai entendu ce soir, c'est à peu près ce qui se passe au Canada.

Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que le contribuable finira par devoir faire les frais des pertes encourues. Or, le total des pertes dans le secteur agricole des États-Unis pourrait atteindre quelque 70 milliards de dollars. Autrement dit, c'est beaucoup d'argent, et il s'agit d'un problème de taille.

Il faut repenser le problème avec grand soin. Pourquoi donner au déposant dans une banque ce qu'il s'attend à recevoir pour son dépôt? Pourquoi le traite-t-on comme s'il avait besoin de la protection du gouvernement? Mesdames et messieurs, c'est devenu une sorte de jeu aux États-Unis. Chacun fait de son mieux pour se mettre sous la coupe du gouvernement, et chacun, semble-t-il, n'a que trop bien réussi. Voilà le problème qu'il faut examiner avec soin.

Sauf dans le cas de la *Pennsylvania Square Bank* que l'on a volontairement refusé de renflouer, la FDIC a renfloué non seulement les déposants—aux États-Unis, nous les assurons jusqu'à 100,000\$, alors que le Canada ne les assure que pour un maximum de 60,000\$—donc la FDIC a renfloué tous les déposants, sauf un seul, quels qu'aient été leurs dépôts.

Dans le cas de la *Continental Illinois*, l'une de nos banques les plus importantes, le *Federal Reserve Board* a non seulement renfloué tous les déposants, mais a aussi renfloué tous les créanciers. Si nous ne faisons pas bien attention, les États-Unis comme le Canada se retrouveront, des deux côtés de la frontière, avec un système bancaire à deux niveaux qui permettra de renflouer entièrement les grandes banques, y compris leurs créanciers. Pourquoi? Parce que si nous ne les renflouons pas, nous courons le risque de voir s'effondrer l'ensemble de la structure financière du pays. Mais d'un autre côté, nous laissons toutes les petites banques essayer de

[Texte]

go to a "two-tier banking system" is that you invite, in due course, the nationalization of banks as has happened on the Continent of Europe. So I would urge this committee and your government to learn from the problems that we face because they are just exactly the ones that you are facing today.

The seventh point I wish to make relates to conflict of interest. We had a situation in the United States, which I am not very proud of but which is a fact, where we are engaged in what I would call "speculative fever". That speculative fever has not yet crossed the border, as far as I can observe; but if you are not careful in Canada, you run the risk of having industrial firms or entrepreneurs engage in control of the banking system, directly or indirectly, for the purpose of playing what we call the "take-over game", which involves the issuance of all sorts of debt securities and which in my view is a highly dangerous pastime.

• 2150

Finally, I would like to suggest to you that in your consideration of the banking system in Canada you give thought to whether or not it seems advisable to allow additional competition from the foreign banking sector. In those states in the United States where that has been allowed, it has turned out to be a good thing; and I would suggest it might also be a good thing in Canada.

Finally, if you will allow me, Mr. Chairman, I would like to read the last page of my written testimony.

Recent events in western Canada involving the difficulties of two small Canadian banks may well discourage the Canadian government from taking action at the present time on the proposals before this committee. There is always a natural tendency to believe in such situations that the event would not have occurred if there had been more government regulation. We are passing through a similar phase in the United States, during a period of time where savings and loans, a large money-centre bank, and numerous government-securities firms have gone under. If local development, which is so necessary in a developing though mature economy like Canada's, is to progress, local banking institutions in my view are to be encouraged, regardless of temporary setbacks.

There are ways to control the problem other than through new attempts at regulation. One way, as suggested earlier, is through regionalization of regulation. Another is through insistence that strong ownership and board representation be present in local institutions. The 10% rule may have been helpful in keeping the ownership of large banking institutions in diverse hands, but unfortunately it can only weaken a local banking institution, which must depend for its growth upon the strength and capital commitment of its leadership. I believe the necessity for regional development in Canada is so important that I would respectfully recommend that the capital percentage rules be modified at least to some extent. A

[Traduction]

pourvoir à leurs propres besoins, puis couler et disparaître. Or, dans un système bancaire à deux niveaux, on finit par être obligé en temps et lieu de nationaliser les banques, comme cela s'est produit en Europe. Voilà pourquoi j'exhorte votre Comité et votre gouvernement à tirer une leçon des problèmes auxquels nous nous heurtons aujourd'hui, parce qu'ils sont identiques aux vôtres.

Septièmement, je voudrais parler des conflits d'intérêts. Aux États-Unis, ce dont je ne suis pas très fier, nous sommes engagés dans ce que j'appellerais la «fièvre de la spéculation». D'après ce que j'ai pu voir, cette fièvre de la spéculation n'a pas encore franchi la frontière; mais s'il n'y prend pas garde, le Canada risque de voir ses entreprises industrielles ou ses entrepreneurs chercher à contrôler le système bancaire, directement ou indirectement, tout simplement dans l'intention de jouer le «jeu de la mainmise», en émettant toutes sortes de titres de créances, ce qui est à mes yeux un passe-temps extrêmement dangereux.

Enfin, au cours de votre étude du système bancaire canadien, je vous suggère de vous demander s'il est souhaitable ou non de permettre au secteur bancaire étranger de vous faire une concurrence additionnelle. Dans les États américains où cela est permis, il s'est trouvé que cette situation était extrêmement positive; peut-être le sera-t-elle autant pour le Canada.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais conclure en vous lisant la dernière page de mon mémoire.

Il se peut que les événements récents, dans l'Ouest du Canada, concernant les difficultés qu'ont connues deux petites banques canadiennes puissent décourager le gouvernement canadien de prendre des mesures sur les propositions qui sont actuellement étudiées par le Comité. On a tendance à croire, dans ces cas-là—et c'est normal—que la situation aurait été différente si l'on avait dû se plier à une réglementation gouvernementale plus stricte. Nous traversons actuellement la même passe aux États-Unis, c'est-à-dire que diverses compagnies d'épargne et de prêt, une grande banque centrale et de nombreuses entreprises de titres d'État ont coulé. Si nous voulons que le développement local progresse, ce qui est essentiel dans une économie en développement bien que solide comme celle du Canada, il est important d'encourager les institutions bancaires locales, même si elles doivent connaître des difficultés temporaires.

Il existe des façons de contourner le problème, sans nécessairement instaurer de nouveaux règlements. J'ai déjà suggéré, par exemple, de régionaliser plutôt la réglementation, ou encore d'insister pour que, dans ces institutions locales, les intérêts soient très forts et que le conseil d'administration soit bien représenté. La règle des 10 p. 100 a peut-être bien réussi à diversifier la propriété des intérêts dans les grandes institutions bancaires, mais malheureusement cela ne fait qu'affaiblir encore plus les institutions bancaires locales qui dépendent pour leur croissance de la force de leur direction et des capitaux qu'elle engage. Le développement régional est si important pour le Canada, que je vous recommanderais

[Text]

country is developed locally by its entrepreneurial spirit. Canada needs more financial institutions controlled by men and women from all over the country who are willing to invest not only their time but their capital to develop their part of this vast and incredibly wealthy country.

Mr. Chairman, I thank you for the opportunity to be here. I would be delighted to answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you very much. I think it is a first-class presentation.

Mr. Warner.

Mr. Warner: Thank you very much. Your presentation certainly raises a lot of points we could discuss for some time. Since our chairman said earlier we are short of time, I will not take up too much of it.

One thing you mentioned earlier was the effect of high interest rates. I know we can look back at how interest rates doubled in just a few very short years. If this ever happened again, do you think there is something the Federal Reserve Board could do differently? It was my impression they were completely insensitive to the devastating effects it was having on business and a lot of very small people throughout the country. Would they do it differently in the future, with a similar change in interest rates?

• 2155

Mr. de Saint Phalle: Your question, sir, is a very difficult one to answer and has been considered by many people. The Federal Reserve Board at the moment is increasing the money supply of the United States exceedingly rapidly. It is doing so on the premise that inflation will not return. I have quoted numerous discussions on the part of the governors of the federal reserve, indicating that any time you increase the money supply, sooner or later inflation will return. I do not believe in economic miracles and I think the same thing will happen again.

What could the federal reserve have done differently? I would submit to you that the purpose of any central banking institution is perhaps threefold: One, to handle the exchange rate problem; two, to maintain a balance within the country. That is why the federal reserve was created in the first place. It was never created for the purpose of financing the federal government. This is the fundamental error that the federal reserve in my opinion has made. It was designed for the purpose of helping the commercial banking sector, when the commercial banking sector found itself in difficulties. It was done purposely on a regional basis.

The concept of the federal reserve has been totally changed over the years, and I think this has been a mistake.

Mr. Warner: In the United States, in part of the deregulation process, many property and casualty insurance agents felt the deregulation was going too far. Would you care to

[Translation]

respectueusement de modifier, du moins dans une certaine mesure, la règle du pourcentage des capitaux. Un pays ne peut se développer localement que grâce à son esprit d'entreprise. Le Canada a besoin de plus d'institutions financières contrôlées par des hommes et des femmes de tout le pays, qui sont prêts à investir non seulement du temps mais des capitaux pour mettre en valeur une partie de ce vaste et immensément riche pays.

Monsieur le président, merci de m'avoir accueilli. Je répondrai volontiers à toutes vos questions.

Le président: Merci beaucoup pour votre exposé de premier ordre.

Monsieur Warner.

M. Warner: Merci beaucoup. Votre exposé soulève bien des points que nous pourrions discuter longuement. Mais comme notre président a dit plus tôt que nous manquions de temps, je serai bref.

Vous avez parlé plus tôt des répercussions des taux d'intérêt élevés. Nous nous rendons maintenant compte de ce que les taux d'intérêt ont doublé en quelques années à peine. Si cela devait se reproduire, pensez-vous que le *Federal Reserve Board* pourrait agir différemment? J'avais l'impression qu'il y avait de sa part indifférence totale par rapport aux effets dévastateurs sur l'entreprise et sur les petites gens aux États-Unis. À supposer que les taux d'intérêt évoluent de la même façon, leur façon de procéder serait-elle différente?

M. de Saint Phalle: Voilà, monsieur, une question à laquelle il est très difficile de répondre qui a déjà occupé bien des gens. À l'heure actuelle, le *Federal Reserve Board* est en train d'augmenter d'une façon excessivement rapide la masse monétaire, partant du principe que l'inflation est terminée. J'ai cité de nombreux entretiens qui se sont déroulés entre les gouverneurs de la réserve fédérale, d'après qui chaque fois qu'on augmente la masse monétaire, l'inflation finit par réapparaître. Je ne crois pas aux miracles économiques et, selon moi, la même chose va se reproduire.

Comment la réserve fédérale aurait-elle pu procéder sinon? Selon moi, une banque centrale a sans doute trois objectifs principaux. Pour commencer, régler le problème des taux de change, en second lieu, conserver un certain équilibre interne, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle la réserve fédérale avait été créée à l'origine. Elle n'avait pas été créée pour financer le gouvernement fédéral et, à mon sens, c'est là l'erreur fondamentale que la réserve fédérale a commise. La réserve fédérale avait pour but d'aider le secteur des banques commerciales lorsque celui-ci était en proie à des difficultés. Il s'agissait d'une intervention ponctuelle sur une base régionale.

Mais la notion de la réserve nationale a radicalement changé au fil des ans, et je dirais que ce fut une erreur.

M. Warner: Aux États-Unis, dans le cadre du processus de déréglementation, les agents d'assurance générale ont été nombreux à penser que cette déréglementation allait trop loin.

[Texte]

comment on resistance that was met and the discussion that took place in various areas?

Mr. de Saint Phalle: If you are an insured for casualty and property insurance, you will find that your bill this year is either going up fourfold, or, in certain cases, eightfold. The property and casualty companies have been losing a great deal of money over the course of the last few years. On the other hand, the life insurance companies present a particular problem because of the longevity that people now have. This means the life insurance companies have essentially had to change their product. They are devising products that are not geared to protect the policyholder against death, but to protect the policyholder when he is ready to retire.

The insurance companies are now behaving like securities firms, and that is why you find so many life insurance companies acquiring insurance firms. The same thing is happening in West Germany, the same thing is happening in France, the same thing is happening in Great Britain. So you have this kind of competitive situation that never existed before, as far as the insurance companies are concerned.

Mr. Warner: As part of the deregulation, there appeared to be a trend towards banks being agents for property and casualty insurance. I believe the banks in South Dakota were able to do almost anything, and this was going to spread throughout the United States. However, there was a stop put to this. There were various concerns at that stage. Some of the concerns that we have here would include tied selling, where a loan would have to be insured and other services provided through this one-stop financial centre. Would you like to comment on that phenomenon in the United States?

Mr. de Saint Phalle: It has happened in the United States, and South Dakota is a case in point. Delaware would be another state.

• 2200

You have a battle between the money centre banks, which want indirectly to arrive at interstate banking—which, as you know, is forbidden in the United States—and the regional banks, which are now grouping themselves region by region. I think that happening in the United States is a very interesting event which may have some application to some of the discussions you are having in Canada.

For example, in Washington, D.C. and that area you have 11 states grouping together to allow cross-banking from one state to another. You are having the same event occurring in the northeastern states. You are going to have the same event occurring in the northwestern states. These regional groupings are not necessarily the right kind of regional groupings, but nevertheless they are destined to develop region by region as opposed to the take-over within regions of the large banks by the money centre banks of New York and California. It is a means—and I think a successful means—of developing the regional industries in those particular areas.

[Traduction]

Pourriez-vous nous parler de cette résistance de leur part et des entretiens qui ont eu lieu un peu partout?

M. de Saint Phalle: Si vous avez une assurance générale, vous vous rendrez compte que cette année-ci votre prime va être multipliée par quatre, voire par huit. Les compagnies d'assurance générale perdent énormément d'argent depuis quelques années. D'autre part, les compagnies d'assurance-vie ont un problème qui leur est propre et qui est dû à la longévité actuelle des gens. Ainsi, les compagnies d'assurance-vie ont dû modifier leurs produits. Elles sont actuellement en train d'en mettre au point de nouveaux qui n'ont plus pour but de protéger l'assuré en cas de décès, mais plutôt de le protéger au moment où il est prêt à prendre sa retraite.

Les compagnies d'assurance commencent donc à jouer les courtiers en valeurs, et c'est la raison pour laquelle vous verrez que les compagnies d'assurance-vie sont très nombreuses à se porter acquéreuses de maisons d'assurance. Le même phénomène se produit en Allemagne occidentale, en France et en Grande-Bretagne. Le marché devient donc très concurrentiel, plus concurrentiel qu'il ne l'a jamais été, du moins en ce qui concerne les compagnies d'assurance.

M. Warner: Dans le cadre de cette déréglementation, il semble y avoir une tendance, pour les banques, à accepter de représenter les compagnies d'assurance générale. Ce sont les banques du Dakota Sud, je crois, qui ont réussi à pénétrer pratiquement dans tous les domaines, et c'est un mouvement qui allait se propager à l'ensemble des États-Unis. Mais on y a mis le holà, car à l'époque, plusieurs problèmes s'étaient présentés. Parmi les nôtres, il y aurait par exemple les ventes conditionnelles, en ce sens que tout prêt allait devoir être assuré et que tous les autres services auraient pu être offerts par un seul et même omnimarché. Pouvez-vous nous dire quelques mots de ce phénomène qui a cours aux États-Unis.

M. de Saint Phalle: Ce phénomène a effectivement été enregistré aux États-Unis et le cas du Dakota du Sud est un bon exemple. Il y a également le Delaware.

Il y a une véritable bagarre entre les banques centrales, qui veulent indirectement pouvoir étendre leurs activités aux autres états—ce que la législation américaine interdit, vous le savez—et les banques régionales qui sont en train de se regrouper région par région. Ce qui se produit actuellement aux États-Unis est un phénomène fort intéressant qui pourrait d'ailleurs avoir son importance dans vos discussions ici au Canada.

A Washington par exemple, dans le district de Columbia, et dans cette région, il y a 11 états qui se regroupent pour permettre aux banques d'étendre leurs activités d'une région à l'autre. La même chose se produit dans les états du nord-est. Et le même phénomène va se produire également dans ceux du nord-ouest. Tous ces groupements régionaux ne représentent pas nécessairement la bonne formule, mais ils ont néanmoins pour but d'assurer un développement région par région par opposition aux acquisitions, au sein des régions, des principales banques par les banques centrales de New York et de la Californie. C'est un moyen—une bonne façon dirais-je—

[Text]

I happen to think this is a great step forward, and I was delighted when the Supreme Court a month ago approved this, even though it blocked out banks like Citicorp, the Bank of America and others.

Mr. Warner: Mr. Chairman, I will let someone else carry on.

The Chairman: Mr. Madden.

Mr. Madden: Mr. de Saint Phalle, we are following with a good deal of interest the product deregulation in the United States and structural changes. I have three questions in that area and I am going to combine them all into one question, if I may.

The Reagan administration has proposed a 1982-83-84 holding company deregulation, an expansion of powers, but also—and this is really my question—the whole concept of corporate separateness. There is some parallel between that and the financial holding company concept we are examining. As you know, that concept has not been accepted in the United States. Would you comment on the whole area of corporate separateness through holding companies?

My second question—and I will just give you the three questions—is that we are very concerned here and in the green paper with self-dealing and conflicts of interest. It is a principal motivation for the financial holding company concept. In the United States it does not seem to be a preoccupation, and in section 23(a) of the Federal Reserve Act and section 23(b), the proposed, you deal with conflicts. I wonder if you would comment on how effectively you feel you are dealing with them in intercompany dealings.

My last question—you have already referred to it as speculative fever—is on the combination of financial companies with non-financial. I know you are concerned, but would you comment on how it is being dealt with in the United States today?

So the three questions are corporate separateness, intercompany transactions and financial/non-financial.

Mr. de Saint Phalle: I can answer your last question very simply, sir. We are not handling that properly at all. It is getting much worse, rather than better. I could spend a lot of time explaining to you why, but, human ingenuity being what it is, all sorts of different products are being developed by the securities industry, the insurance industry, the savings and loans and the banks in order to take over a piece of each other's business. It is a real problem and we are not handling it.

To go back to your principal question, which I believe is a very important one, the administration has been trying for the

[Translation]

d'assurer le développement des industries régionales dans ces régions-là.

Je me plais à penser qu'il s'agit là d'un progrès important et j'ai été absolument ravi lorsque, le mois dernier, la Cour suprême a donné son aval, même si elle l'a refusé à des banques comme la *Citicorp* ou la *Bank of America*.

M. Warner: Monsieur le président, je vais céder mon tour à quelqu'un d'autre.

Le président: Monsieur Madden.

M. Madden: Monsieur de Saint Phalle, nous suivons non sans intérêt ce qui se passe aux États-Unis en ce qui concerne la déréglementation des produits et les modifications apportées aux structures. J'aurais d'ailleurs trois questions à poser à cet égard et je vais les combiner en une seule si vous me le permettez.

Le gouvernement Reagan a proposé pour 1982-1983-1984, une déréglementation des compagnies de porte-feuille, leur accordant davantage de pouvoirs, mais aussi—une remise en question de toute la notion de la séparation des entreprises. Il existe à ce titre un certain parallèle entre cette initiative et la notion de compagnie de porte-feuille financière que nous étudions pour l'instant. Comme vous le savez, cette notion n'est pas encore acceptée aux États-Unis. Pourriez-vous nous dire quelques mots à propos de cette question de la séparation des entreprises via les compagnies de porte-feuille?

Ma deuxième question—il n'y en aura que trois—découle du fait que nous sommes fort inquiets au Canada, comme l'exprime le Livre vert—à propos de l'autoentreprise et des conflits d'intérêt. D'ailleurs ces deux problèmes sont à la base de cette notion de compagnie de porte-feuille. Aux États-Unis, cela ne semble pas vous gêner et d'ailleurs l'article 23a) de la *Federal Reserve Act* et son article 23b), le projet de nouvel article, sont consacrés à cette question. A votre avis, êtes-vous vraiment parvenus à régler ce problème des transactions interentreprises.

Ma troisième question et vous en avez déjà vous-même parlé comme de la fièvre de la spéculation, porte sur l'amalgame des compagnies financières et des compagnies non financières. Je sais que cela vous inquiète, mais pourriez-vous nous dire ce que font actuellement les États-Unis pour palier ce problème?

Les trois questions portent donc sur la séparation des entreprises, sur les transactions interentreprises et sur les fusions entre compagnies financières et non financières.

M. de Saint Phalle: La dernière question appelle une réponse fort simple, monsieur. Nous n'avons pas réussi du tout à régler le problème. D'ailleurs la situation empire au lieu de s'améliorer. Je pourrais vous expliquer en long et en large le pourquoi de la chose mais, l'homme étant avant tout malin, le secteur des titres et valeurs, le secteur de l'assurance, le secteur des banques et des établissements de prêts et d'épargne mettent au point une série de produits afin précisément d'accaparer une partie du marché du voisin. C'est un problème très réel et qui nous échappe.

Pour revenir à votre question principale, qui est très importante à mes yeux, le gouvernement essaie depuis cinq ans

[Texte]

last five years to do something about bank regulation in the United States. Two problems are involved: one is a question of function; secondly, it is a question of regulation. The administration decided, as far as function was concerned, that the functions of the individual segments of the financial industry should be allowed to cross over into each other's areas provided it was done through a holding company method, very similar to what you are proposing, if I understand it correctly, in your Schedule C banking system. It is a good idea, in my opinion, because it makes regulation relatively easier.

• 2205

However, in coming to terms with how this concept would fit into the regulatory process, the administration ran into a hornets' nest because it created a group of 15 regulators and interested government agencies, including the federal regulators and the secretary, the treasury and others who had an interest in the problem. They agreed about one year ago, 14 to 1, that there should be a new system of regulation and that the Office of the Comptroller of the Currency, which is a branch of the Treasury department, should be expanded to include not only national banks but all banks other than those specifically regulated by the states. This meant that the Federal Reserve lost its role as a regulator.

I happen to think this was an excellent move, but the Federal Reserve says it spends 90% of its time in regulation. Mr. Volcker notified the President that he would have a fight before the Congress, and if it related to government regulation, he felt the Congress would be more receptive to what he had to say rather than what the Vice-President had to say. As a result of this, they completely rewrote the proposed regulation and allowed the Federal Reserve to control and regulate the 50 largest banks or holding companies in the United States, which means, effectively, 78% of all the assets held by the banks. In other words, we have accomplished nothing.

I think this is a great shame because I believe the proposal was made after an unusual amount of hearings. Everybody had his say. It was a system to which I object only in one area. They left the Federal Deposit Insurance Corporation as a regulator. Gentlemen, where do you ever find an insurance company that has the right to issue cease and desist orders to its customers? It should have the right to tell its customers it does not like what they are doing; therefore, their premiums are going to double or quadruple, or whatever it wants to say; or in an extreme case, I believe the Deposit Insurance Corporation ought to be able to say, just as any insurance company says: I do not like the way you are handling your business and I will not insure you.

If you had the federal banking agency, as proposed, doing the regulating, I think it would be very instructive and very worth while to have another regulator—that is to say, the insurance company—say to the federal banking agency: You are doing a terrible job of regulating what you are supposed to regulate, and I am cutting off the insurance. I can assure you

[Traduction]

d'intervenir à propos de la réglementation bancaire aux États-Unis. Il y a ici deux problèmes: En premier lieu, une question de fonction, et en second lieu une question de réglementation. L'administration a décidé que les fonctions de chaque branche du secteur financier devraient pouvoir se recouper, à condition que cela se fasse selon un système de sociétés de portefeuille, ce qui ressemble fort au système de banques de l'annexe C que vous proposez. À mon avis, donc, c'est une très bonne idée car elle facilite la réglementation.

Cependant, l'adaptation d'un tel modèle au processus de réglementation a été un véritable cauchemar pour l'administration, car il a fallu créer un groupe de 15 responsables de la réglementation, y compris les organismes fédéraux de réglementation, le secrétaire, le Trésor et les autres organismes intéressés par ce problème. Il y a environ un an, ils ont décidé, à quatorze voix contre une, d'instaurer un nouveau système de réglementation et d'étendre la compétence de l'*Office of the Comptroller of the Currency*, qui fait partie du Trésor, non seulement aux banques nationales mais aussi à toutes les autres, à l'exception de celles qui étaient précisément réglementées par les différents États. Cela signifiait que la Réserve fédérale n'avait plus de rôle en matière de réglementation.

À mon avis, il s'agissait d'une décision excellente, mais la Réserve fédérale prétend consacrer 90 p. 100 de son temps à la réglementation. M. Volcker a averti le Président qu'il aurait des problèmes avec le Congrès, et que si cela concernait la réglementation gouvernementale, il pensait que le Congrès lui réserverait un accueil plus favorable qu'au vice-président. En conséquence, ils ont complètement remanié le projet de réglementation et autorisé la Réserve fédérale à contrôler et à réglementer les 50 banques principales ou sociétés de portefeuille aux États-Unis, soit, en réalité, 78 p. 100 de tous les avoirs détenus par les banques. En d'autres termes, tout ce que nous avons fait n'a servi à rien.

C'est fort regrettable car la proposition qui avait été faite était le fruit d'un nombre considérable d'audiences, où tout le monde avait eu son mot à dire. Je n'ai qu'une critique à formuler contre ce système, et c'est que la *Federal Insurance Corporation* reste responsable de la réglementation. Messieurs, comment une société d'assurances peut-elle avoir le droit de délivrer des injonctions ordonnant l'arrêt des activités de ses clients? Une telle compagnie devrait avoir le droit d'avertir ses clients que ce qu'ils font ne lui plaît pas et que, par conséquent, leurs primes vont doubler ou quadrupler, par exemple; à la limite, cette société d'assurances-dépôts devrait pouvoir dire, comme n'importe quelle compagnie d'assurances: la façon dont vous menez vos affaires ne me plaît pas et je refuse de vous assurer.

Si, comme on le propose, l'organisme bancaire fédéral était responsable de la réglementation, il serait à mon avis tout à fait souhaitable de permettre à un autre organisme de réglementation, par exemple la compagnie d'assurances, de dire à l'organisme bancaire fédéral qu'il s'acquitte très mal de sa fonction de réglementation et qu'elle cesse de l'assurer.

[Text]

that within three days the Federal Banking Agency would be in there and something would happen.

The problem is that we have too many regulators in the United States and everybody is looking at somebody else to do something. I think this would have been a great step forward. In my book, I have analysed all the various ideas that have been put forward. The unfortunate thing is that the banking committee of the Senate and the banking committee of the House hope the problem would go away. The problem is not going to go away; it is going to get worse. And until it gets very much worse, nothing is going to be done about it. It happened in 1913. We passed the Federal Reserve Act in order to avoid a repetition of the money panic of 1907, when J.P. Morgan—all by himself—saved the financial structure of the country.

• 2210

We took steps in 1935, because the banking system had collapsed. I am afraid we are going to wait too late another time. I have talked to the senators. I have talked to members of the House. Unfortunately, in a democratic society it is very difficult to do something about a problem until the problem gets out of hand, and I very much admire what this government is doing and what you gentlemen are doing, because you are looking at a problem which can become a very serious problem and you are looking at it before it has become out of hand. I really congratulate you for the work you are doing. Hopefully, you will find some answers that will be very important in the future.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. Again I wish to join my colleagues in, first of all, thanking you for just an excellent presentation and some very provocative observations and ideas.

You mention, however, a concern you have in the United States, which is a concern that we have as well here with the proposal in the green paper from the government that non-financial institutions will capture financial institutions and use them for take-overs and self-financing, etc. That is why the large chartered banks, Schedule A banks in this country, are almost unanimous in suggesting that a 10% rule of ownership be applied, so that if the financial institution were widely held, it would not be running into that particular type of problem. I accept that argument. I think that argument has merit. However, I also come from a region of Canada that is not part of central Canada, and we are concerned. We want to see regional financial institutions. We have experienced, this past year, one of the major regional financial institutions going under.

I wonder if you could expand a bit upon the contradiction that I see in here?

Mr. de Saint Phalle: That is very kind of you, sir.

[Translation]

Dans ce cas, je peux vous assurer dans les trois jours qui suivent, l'organisme bancaire fédéral prendrait les mesures qui s'imposent.

Aux États-Unis, nous avons malheureusement trop de responsables de la réglementation, et chacun attend que l'autre fasse quelque chose. À mon avis, l'acceptation de cette proposition aurait été un grand progrès. Dans mon livre, j'ai analysé les différentes options qui ont été proposées. Malheureusement, le comité du Sénat et le comité du Congrès qui sont saisis des questions bancaires espèrent tout simplement que le problème va disparaître. Or, ce problème ne va pas disparaître; au contraire, il va s'aggraver. Mais tant qu'il n'aura pas les dimensions d'une grave crise, personne ne fera quoi que ce soit. c'est ce qui s'est passé en 1913. Nous avons adopté la *Federal Reserve Act*, afin d'éviter une autre panique financière comme celle qui s'était produite en 1907, lorsque J.P. Morgan, à lui tout seul, a réussi à sauver toute la structure financière du pays.

En 1935, nous sommes intervenus parce que le système bancaire venait de s'effondrer. Donc, chaque fois, on attend la crise pour intervenir, et je crains que cette attitude ne soit encore tout à fait actuelle. J'ai rencontré des sénateurs et des représentants du Congrès, mais malheureusement, dans une société démocratique, il est très difficile d'intervenir avant que le problème ne se transforme en crise véritable, et j'admire beaucoup votre gouvernement et vous, messieurs, d'avoir pris la décision de faire quelque chose, car le problème que vous examinez en ce moment risque d'aboutir à une crise très grave. Vous avez donc tout à fait raison de l'étudier afin d'éviter cette issue. Je vous félicite donc de ce que vous faites et j'espère que vous trouverez des solutions pour l'avenir.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président. A l'instar de mes collègues, j'aimerais commencer par remercier le témoin de l'excellent exposé qu'il nous a fait, et notamment des idées et remarques assez percutantes dont il nous a fait part.

Vous nous avez parlé d'un problème que vous avez aux États-Unis et qui se pose également à nous puisque le gouvernement propose, dans son Livre vert, que les établissements non financiers puissent acquérir des établissements financiers et s'en servir pour des prises de contrôle, de l'autofinancement, etc. C'est la raison pour laquelle les grandes banques à charte, qu'on appelle chez nous les banques de l'annexe A, réclament presque toutes l'imposition d'une règle de 10 p. 100 sur la propriété, de sorte que ce genre de problèmes ne se poserait pas même s'il s'agit d'un établissement financier à capital ouvert. Cet argument me paraît assez sérieux; cependant, je viens d'une région du Canada qui ne fait pas partie du centre du pays, et nous tenons à avoir des établissements financiers régionaux. Or, au cours des 12 derniers mois, l'un des plus grands établissements financiers régionaux a fait faillite.

Que pensez-vous de ce qui me semble être une contradiction?

M. de Saint Phalle: Je vous en prie.

[Texte]

We had all of a sudden in the early fifties in the United States a tremendous expansion of what we call bank and industrial holding companies. It was started by a very well known family in California called the Gianninis who controlled the Bank of America, who controlled a number of industrial companies and who had decided that their wealth and power was such that they wanted to spread to other states, both in the purchase of industrial companies and in the purchase of banks. President Truman was outraged at this happening and instructed the Attorney General to bring suit against the Gianninis under the anti-trust laws.

For reasons that escape me at the moment, the Supreme Court of the United States decided that this was not a violation of the anti-trust laws largely, I suppose, because they categorized the pieces of the empire separately from the empire as a whole. As a result of that, legislation was adopted in the United States to control the growth of bank holding companies, and this is where the Federal Reserve essentially got its power from. The Federal Reserve was named the sole controller of the growth of bank holding companies. It requests the advice of the Attorney General, but decides these things for itself. This, in itself, is an error in my book.

• 2215

We have the Department of Justice that is designed and directed to apply the anti-trust, and I do not believe the anti-trust laws are being applied as strictly as they should be because the Federal Reserve, for reasons of its own, largely having to do with the problems the many central banks have today which were allowed to occur by the Federal Reserve which now allows them to grow . . .

So I think you need some independent entity which can do that or, as I have suggested in my written testimony, you can provide that any bank, once it reaches a certain size, must have those 10%, 25% rules. But at the moment you are killing the development of the smaller banking institutions, which, it seems to me, you desperately need.

When I talk to Senator Proxmire, for example, he says: Thibault, I need and I want those 14,000 banks; this is what has made our country develop the way it has. I say: Well, Bill, you are going to lose a great many each year because you have too many.

Indeed, we do not need 14,300. If we had 4,000 it would already be enough. But it has been an enormous boon to the country to have these kinds of regional banks doing local financing and handling local development. So I would agree with you, but I think you can handle the matter in a different way.

The Chairman: Last question, Mr. de Jong.

[Traduction]

Au début des années 1950, nous avons connu, aux États-Unis, une expansion soudaine et considérable de ce que nous appelons les banques et les sociétés de portefeuille industrielles. Ce phénomène fut déclenché par une famille fort connue de Californie, les Giannini, qui contrôlait la *Bank of America* et un certain nombre de sociétés industrielles; elle décida donc, étant donné sa richesse et sa puissance, de s'implanter dans d'autres États en achetant des sociétés industrielles et des banques. Furieux, le président Truman ordonna au procureur général d'intenter des poursuites contre la famille Giannini au titre des lois anti-trust.

Pour des raisons que j'ai momentanément oubliées, la Cour suprême des États-Unis conclut que la famille Giannini n'avait pas violé les lois anti-trust, en se fondant essentiellement, si je me souviens bien, sur l'argument selon lequel il fallait distinguer les différentes composantes de l'empire d'une part et l'empire dans son ensemble d'autre part. En conséquence, les États-Unis ont adopté une loi visant à contrôler l'expansion des sociétés de portefeuille bancaires, loi qui confère à la *Federal Reserve* la majorité de ses pouvoirs. En effet, la loi faisait de cet organisme l'unique contrôleur de l'expansion des sociétés de portefeuille bancaires. La *Federal Reserve* peut demander conseil au procureur général, mais c'est elle qui prend les décisions. À mon avis, c'est une erreur, et je le dis dans mon livre.

C'est le département de la Justice qui est responsable de l'application des lois anti-trust, mais à mon avis, elles ne sont pas appliquées aussi strictement qu'elles devraient l'être, car la *Federal Reserve* est maintenant assaillie par les problèmes que connaissent bon nombre de banques centrales justement parce qu'elle les a autorisées à se développer . . .

Il vous faut donc confier cette tâche à un organisme indépendant, à moins que, comme je l'indique dans mon mémoire, vous ne décidiez d'assujettir aux règles de 10 ou 25 p. 100 toutes les banques atteignant un certain volume. Ce que vous faites en ce moment risque, à mon avis, d'étouffer l'expansion des petits établissements bancaires, alors que vous en avez désespérément besoin.

Le sénateur Proxmire me disait justement: Thibault, il faut absolument conserver ces 14,000 banques car c'est le fondement même de notre pays. Je lui ai alors répondu: Bill, vous allez en perdre un grand nombre chaque année parce que vous en avez beaucoup trop.

En fait, nous n'avons pas besoin de 14,300 banques. Avec 4,000, nous en aurions déjà largement assez. Certes, il faut reconnaître que, par leurs activités locales, toutes ces banques régionales ont permis au Canada de connaître un essor considérable. Je suis donc d'accord avec vous là-dessus, mais je crois que vous pourriez résoudre le problème autrement.

Le président: Ce sera votre dernière question, monsieur de Jong.

[Text]

Mr. de Jong: Well, just a comment. I like your suggestion of a two-tier, that after a certain size you just expect them to have a larger ownership base.

I also, sir, like your idea of more regionalized regulators. I know again that back in my home district some of the people involved in financial institutions complain that the regulators, who come essentially from Ottawa and central Canada, do not know the local conditions, do not know the local market conditions, that part of the reasons why in the past regional financial institutions have gone under is because the regulators were not sensitive to the changes in real estate values, etc., and now they are overreacting and giving values to properties in an undervalued way. I think your suggestion, sir, of a more regionalized regulation makes a heck of a lot of sense to me.

Mr. de Saint Phalle: It was originally destined to use the key senior bankers within the area. So, for example, the problems we now have in the agricultural area in the United States, which are terribly complicated and terribly difficult, would have been picked up a long time ago because those commercial banks would have had to come into the regional central bank in Kansas City and say: Gentlemen, we need your discount facilities. Instead of that, they go to Washington, but Washington has really very little interest and very little knowledge about what is going on in the agricultural sector.

The Chairman: Thank you very much, Mr. de Saint Phalle. Your help is most appreciated. I know it is a long way from Washington, but . . .

Mr. de Saint Phalle: It has been a great honour and a great privilege to be here, sir. Thank you.

The Chairman: Our research staff, in particular, has taken a great note of some of the peculiarities you have brought to their attention with respect to concerns we have.

Mr. de Saint Phalle: Thank you very much, sir.

M. Lanthier: Est-ce que je peux le remercier d'avoir offert de répondre en français et en anglais. Merci.

The Chairman: The meeting is adjourned until 3.30 p.m. tomorrow in the same room.

[Translation]

M. de Jong: Ce sera simplement une remarque. Ce système à deux paliers que vous nous proposez me plaît assez, car ainsi, au-delà d'un certain volume, les banques devront respecter des règles plus strictes en ce qui concerne la propriété.

Par ailleurs, vous proposez de régionaliser davantage les organismes de réglementation, et cela me plaît assez. En effet, dans ma circonscription, les responsables de certains établissements financiers se plaignent que les organismes de réglementation, qui sont essentiellement basés à Ottawa et dans le centre du Canada, ne connaissent pas les conditions locales, et que c'est justement l'une des raisons pour lesquelles certains établissements financiers régionaux ont fait faillite dans le passé, car les organismes de réglementation ne suivaient pas de près l'évolution du marché immobilier, etc. Maintenant, ils passent à un autre extrême et donnent aux propriétés une valeur inférieure à la valeur réelle. Donc, il me paraît tout à fait sensé de proposer, comme vous le faites, un système de réglementation plus régionalisée.

M. de Saint Phalle: Au début, cela devait surtout permettre aux grands banquiers de s'implanter dans la région. Par exemple, les problèmes que nous connaissons aujourd'hui dans le secteur agricole, aux États-Unis, sont extrêmement compliqués, mais ils auraient pu être résolus il y a bien longtemps si ces banques commerciale avaient demandé à la Banque centrale régionale de Kansas City de leur donner accès à ses services de prêt. Malheureusement, elles étaient obligées d'aller à Washington, où l'on s'intéresse très peu et où l'on connaît encore moins le secteur agricole.

Le président: Merci beaucoup, monsieur de Saint Phalle. Votre témoignage a été extrêmement intéressant. Washington, ce n'est pas la porte à côté, mais . . .

M. de Saint Phalle: C'est un honneur pour moi, monsieur, d'avoir été invité à comparaître devant votre Comité. Je vous en remercie.

Le président: Notre personnel de recherche a certainement pris note des suggestions que vous nous avez faites sur les problèmes qui nous concernent.

M. de Saint Phalle: Merci beaucoup, monsieur.

Mr. Lanthier: May I thank him for offering to answer in French and English. Thank you.

Le président: La séance est levée jusqu'à 15h30 demain, dans la même salle.

APPENDIX "FNCE-81"

MEMORANDUM

ON

PROPOSALS CONCERNING
THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS
(GREEN BOOK)

FROM

THE DESJARDINS GROUP



La Confédération
des caisses populaires
et d'économie Desjardins
du Québec

September 1985

M E M O R A N D U M

ON

PROPOSALS CONCERNING
THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS
(GREEN BOOK)

FROM

THE DESJARDINS GROUP

La Confédération des caisses populaires et
d'économie Desjardins du Québec

September 1985

SUMMARY

DESJARDINS, A FINANCIAL CO-OPERATIVE INSTITUTION

The Desjardins Group reacts to the discussion paper on regulation of Canadian financial institutions from a double perspective: as a financial institutions and as a network of co-operative financial institutions.

The Desjardins Group refers to three factors for analysing any form of economic organization, sharing in ownership, sharing in authority and sharing in results, to emphasize in its Memorandum the differences between financial co-operatives and other forms of financial institutions in Canada.

Starting with described basic differences, the Desjardins Group then comments on proposals in the Green Book, endorsing concerns for solvency of financial institutions, regulatory equity and consumer protection stated in the Green Book.

However, the Desjardins Group - on the basis of principles governing its co-operative activities and experience acquired through its years of existence, adds specific observations regarding each point:

THE PROPOSALS IN THE GREEN BOOK

A. OPERATIONAL MEANS

The Desjardins Group does not believe it would be useful or necessary to make control and supervision by regulatory agencies more complex. It would rather welcome a legislation stating clearly the obligations, tasks and power of institutions, making these responsible and encouraging self-discipline among them.

Self-dealing

As for transactions called "self-dealing" in the Green Book, the Desjardins Group stresses that, in view of the implications of internal solidarity, of widely shared ownership and wide distribution of democratic power, the notion could be applied neither to the Desjardins Group nor to other co-operative financial institutions.

Conflicts of interest

Concerning conflicts of interest, the Desjardins Group believes that in addition to precautions all responsible financial institutions should take, clear and easily enforceable rules should be integrated in the general regulation of Canadian financial institutions to protect consumers against abuse.

- Solvency of financial institutions

The Desjardins Group is of the opinion that State authorities are not the lone responsible in that matter and that financial institutions themselves have equal if not greater responsibilities in that regard. The Group also discusses its self-discipline policy and the mechanisms it has put in place to ensure it is adhered to.

- Equity between financial institutions

The Desjardins Group does not oppose a regulation that would increase competition in the financial sector. For one, it is willing to follow the rules set in that respect, but it wants to obtain that no revision made to the regulation would provoke alterations to its co-operative nature.

- Protection of consumers interests

The Desjardins Group has been active in that regard for a long time and its numerous activities on several scenes give it an impressive record. Nonetheless, it believes that if financial institutions were made more responsible before consumers, attention should be paid to the responsibilities of the consumer himself in order to attain a lasting and sound situation.

B. STRUCTURAL MEANS

With regard to structural means proposed (financial holding company), the Desjardins Group claims that any new legislation or regulation should recognize its co-operative specificity and allow it, specially, to follow its rythm of evolution as well as directions given by its democratic decision making bodies. As a consequence, if financial institutions are offered new organizational alternatives, the Desjardins Group asks for the power to choose the date for its own structural changes.

Finally, the Desjardins Group states its wish that, no matter what brings its future development, its institutions are not simultaneously subjected to two supervisory and control jurisdictions.

FOREWORD

In view of the complexity of financial, social and economic realities it addresses, the magnitude of changes it proposes and the scope of eventual consequences, the project for revision of regulation of Canadian financial institutions is a huge challenge for all interested parties. For that reason, the Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec sees it necessary to submit to designated authorities its own concerns and those of the various bodies forming the network of institutions commonly known as the Desjardins Group.

First it is as a network of financial institutions that the Desjardins Group wants to present its views. For a long time, this network of caisses and financial institutions has been playing a considerable role in financing economic activities, mainly in Quebec, and that role gets more important and diversified each year.

As of December 31, 1984, Desjardins caisses populaires and caisses d'économie alone totalled no less than 3 975 000 members. To this figure must be added the numerous individual and corporate customers served by the various institutions in the Group. The combined users of services provided by the Desjardins Group represent a significant percentage of Quebec's population, enterprises and public bodies.

To effectively play its role, Desjardins maintains more than 1 700 points of service for the population, comprising 1 400 corporate seats of individual caisses, 250 satellite service locations and approximately 60 regional offices or branches of institutions. Those 1 400 caisses, distributed over all of Quebec territory, are found in a very high number of communities, including several hundreds where no other financial institution exists. Finally, as of December 31, 1984, Desjardins caisses managed total assets of \$19.3 billion and the combined total assets of the Group were \$22.6 billion.

So, the Desjardins Group is a network of financial institutions very deeply involved in Quebec's economy and in the Canadian financial system: it is specially a full member of the Canadian Payments Association. All this nonetheless does not diminish the particular characteristics derived from its co-operative nature. It is also as a network of co-operative financial institutions that the Desjardins Group wishes to express its opinions on the regulation of Canadian financial institutions and, specially, on the proposals made public recently in the "Green Book" from the Department of Finance of Canada. This Memorandum is meant to inform government authorities of Desjardins Group's opinions and expectations.

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD

INTRODUCTION

Page

CHAPTER I - THE DESJARDINS GROUP

A. A FINANCIAL INSTITUTION

B. A COOPERATIVE FINANCIAL INSTITUTION

1. An original purpose
2. Different operational methods
 - a) shared ownership
 - b) distribution of power
 - c) sharing of results

CHAPTER II - THE PROFOUND INTENT OF THE GREEN BOOK

A. THE SOLVENCY OF FINANCIAL INSTITUTIONS

1. The experience of the Desjardins Group
 - a) liquidity
 - b) capitalization
 - c) diversification of risks
 - d) Corporation de fonds de sécurité de la
Confédération Desjardins

2. Preferred directions

B. THE EQUITY BETWEEN FINANCIAL INSTITUTIONS

C. THE PROTECTION OF CONSUMERS INTERESTS

CHAPTER III - THE DESJARDINS GROUP AND THE PROPOSALS
MADE IN THE DISCUSSION PAPER ON THE REGULATION
OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

A. OPERATIONAL MEANS

1. The complexity of regulation
2. Self-dealing
 - a) implications of internal solidarity
 - b) widespread distribution of ownership
 - c) a wide distribution of democratic authority
 - d) rules governing internal services
3. Conflicts of interest

B. STRUCTURAL MEANS

APPENDICES

- Appendix A The Desjardins Group in brief
- Appendix B Insurance and trust institutions in the Desjardins Group
- Appendix C Co-operative principles
(International Co-operative Alliance - 1966)

INTRODUCTION

The history of the Desjardins Group and its activities clearly show it is a NETWORK OF CO-OPERATIVE FINANCIAL INSTITUTIONS. As a network of financial institutions, the Desjardins Group has a lot in common with all other financial institutions in the Canadian financial system. But as a co-operative organization, the Group differs from other types of financial enterprises because of its truly original purpose and different operational methods. In Chapter I of this Memorandum, we will try to show these similarities and differences so as to enlight the considerations below.

Chapter II will deal with the intent of "The Regulation of Canadian financial institutions: proposals for discussion" and its "Technical supplement".

Finally, in Chapter III, the Desjardins Group will react to particular proposals made in the Green Book.

CHAPTER I

THE DESJARDINS GROUP

The history and current activities of Desjardins caisses populaires, caisses d'économie, institutions and corporations clearly show that our Group is an union or a network of financial institutions and a co-operative organization. To simplify the text, the name "Desjardins Group" is used to identify the whole network of financial institutions Desjardins caisses populaires and caisses d'économie are, as well as other institutions with which they are linked in someway (see Appendix A). Thus, it is a financial co-operative as defined in the Green Book.

A. A FINANCIAL INSTITUTION

The Desjardins Group is in many ways somewhat similar to other financial institutions.

- 1° Like them, the Group is in the field of financial services and has the role to answer the financial needs of the various economic agents in our society.

Needs are varied and services offered are too: saving, credit, investment, insurance, pensions, portfolio management, trust services, etc. These fields of activity, we all know, are addressed by several categories of financial institutions, including those of the Desjardins Group.

Besides, since most institutions are generally accessible to all categories of users and because these users have similar needs, it is normal that institutions offer highly similar services. As a result, differences tend to thin out, occurring more and more in the form of minor operational methods for distribution of services. This is frequent and only normal in a competitive field of activity.

2° To offer its services, just like other institutions, the Desjardins Group needs:

- human resources: at the end of 1984, the Group had 23 460 employees representing a wide variety of professional and technical disciplines, with a legitimate domination of specialties related to administration, management, accounting, clerical work and others;

- physical and material resources: every entreprise, regardless of its field of activity, also uses primary equipments such as buildings, office accessories, furniture, filing components, etc.;
- technical resources: for all institutions recent developments in the realm of financial services mean an increasing use of technical equipments such as computers, word processors, automatic teller machines, etc.

3° As for financial management, the Desjardins Group is subject to the same restraints and to rules of rigour and efficiency, like all other financial institutions working in the same fields.

All these are points of similitude between the Desjardins Group and other Canadian financial institutions with which it shares the domestic market of financial services.

B. A CO-OPERATIVE FINANCIAL INSTITUTION

If, on one side, the services the Desjardins Group offers, its day-to-day operations and the resources it uses to play its role are quite similar to those of the competition, on the other side the Group is highly singularized by its co-operative nature, from which it derives a totally original purpose and different operational methods.

1. An original purpose

What distinguishes a stock company from a co-operative institution most is the purpose of each one: while the former aims to the growth of invested capital, thereby bringing benefits to the investors in the form of dividends and added value, the latter has only one motivation: serving its members, those that created it with the lone idea of receiving the best services possible.

That is a fundamental difference. The difference does not prevent both types of institutions to act similarly, but their reasons are truly different. The stock company will strive to give good service because it knows that is the best way to keep customers and add new ones eventually to maintain and increase its volume of business

for the benefit of shareholders. For the co-operative institution, service is simply the *raison d'être*: if it gave poor service to its members, those who own the institution and use its services, they would turn away from it and would outright abandon it because it falls short of their expectations.

From that purpose of service are derived some important characteristics for the co-operative institutions forming the Desjardins Group:

- these institutions are not directed towards benefits, but service, what means that, for them, profitability is a condition for survival rather than an objective in itself;
- Desjardins caisses populaires and caisses d'économie, as true and independent co-operatives, have the same qualitative purpose; one's activity is not detrimental to others' and vice versa, because the ultimate goal is to give good service to members. Then, rather than a definite objective, growth is the normal consequence of a good performance in providing services. This provokes a certain emulation, but no aggressivity. Also there lies the interest for each local caisse to participate with others in the ongoing search for improvements to be made

available to all. No single caisse and no member looses in this common effort for increased efficiency: quality of service comes first, for both the caisse and the members. Our founder, Mr. Alphonse Desjardins, described this real co-operation among individuals, as among co-operative institutions themselves, as "the reunion for life, rather than the struggle for life". All this clearly points to the fundamental, spontaneous and natural SOLIDARITY within a co-operative sector or a co-operative union, organized or not.

2. Different operational methods

Some other basic characteristics of co-operation are frequently noted: shared ownership, democratic distribution of power and sharing of results.

a) Shared ownership

To be a member in a caisse, one first has to be susceptible to need its services; then he must apply for membership and be accepted by the Board of directors and subscribe at least for one share (part sociale). To use the services of a caisse, you must be a member, what means to be admitted as an associate by the Association of

persons and agree to be financially involved in the ownership of the entreprise. Thus, all members without exception are owners. It is also worth noting that the number of shares a member can hold is limited and that these shares, unlike the capital invested in a stock company, cannot gain added value. Finally, shares do not entitle their subscribers to parting of reserves.

b) Distribution of power

An international rule for co-operative action states that co-operative societies are democratic organizations. Their business shall be conducted by elected individuals or persons named according to the procedures chosen by members, to which they report. Members of primary societies have the same voting rights (one member, one vote) and decision power with regard to their society. In all other societies, administration shall be democratic, in the adequate way. (Appendix C is a list of co-operative principles voted on by the International Co-operative Alliance at its 1966 Congress, in Vienna).

In caisses populaires and caisses d'économie Desjardins, supreme authority is given to the general meeting of members, who are given equal rights to vote and speak; in a co-operative, power or authority is consequently related to individual, not to the number of shares held and, except where a member is a corporation or a company which can designate a representative, proxy voting is prohibited. That means power is widely distributed and the eventual influence of any single member depends a lot more on his or her personal qualities (leadership, knowledge, entrepreneurship, etc.) than on his or her wealth.

c) Sharing of results

In a financial co-operative like Desjardins caisses populaires and caisses d'économie, the number of social shares accessible to a member is limited as well as the interest susceptible to be paid on said shares. No member whatsoever can obtain a disproportionate part of the benefits resulting from the co-operative's activities.

Moreover, the operating surplus or margin of revenues over spending (called surplus earnings) belong to members and must be distributed in a just manner among them in proportion to volume of operations by each member with the co-operative and not with regard to subscribed capital.

As a matter of fact, when a Desjardins caisse posts an operating surplus, the general meeting is called on to distribute them. Once legal provisions regarding the general reserve are complied with, the members may distribute the operating surplus among them and, if they so desire, they may affect a part of them to community or social affairs.

If surplus earnings are distributed among members, the operating may be used to remunerate shares up to the interest limit established by the general meeting of members and then be distributed among saving members (as interest surplus) and borrowers (as repayment of interest paid). This practice is undoubtedly quite different from the rules followed by traditional stock enterprises.

CHAPTER II

THE PROFOUND INTENT

OF THE GREEN BOOK

The analysis of proposals in the paper on Regulation of Canadian financial institutions emphasizes three major areas of concern:

- solvency of Canadian financial institutions;
- equity between financial institutions;
- protection of consumers interest.

The Desjardins Group endorses these three central concerns with vigour and conviction as it believes the intentions expressed are conform to requirements of general well-being of the Canadian citizens and of Canadian financial institutions themselves.

However, the Group would like to draw the attention of authorities to some particular applications.

A. THE SOLVENCY OF FINANCIAL INSTITUTIONS

The solvency of financial institutions is essential to the global soundness of the national financial system and, as such, *it is normal that continued and close State control be exercised over it. However, the Desjardins Group is convinced that Governments are not sole responsables for that dimension: equal, if not greater, responsibilities in that respect rest with the financial institutions themselves.*

The experience of most Canadian financial institutions is long and diversified enough to make them really conscious of the importance of precautions needed in operations and of the necessity of firm capitalization. Also, their recent evolution suggests that they are genuinely determined to consider realistic reinforcement measures for their financial foundations, in line with the wishes of government authorities.

1. The experience of the Desjardins Group

Through its own history, the Desjardins Group has realized it is important to guarantee its own protection, thereby ensuring greater security for equity entrusted to its components by members. This concern and others, back in the early 1920's, convinced the caisses, then isolated, to unite with others into federations in order to get stronger and to develop; these same reasons, only 12 years later, resulted in the creation of the Confederation by existing federations.

The spirit of solidarity in which the elements of the Desjardins Group gradually established reciprocal links along the lines of concrete agreements is based on the fact that each caisse populaire or caisse d'économie Desjardins and each federation is an independent legal entity, and derives from this status a right to

contractual relations carrying rights and obligations. The contractual relations between the elements of the Group are the result of decisions made by democratically elected governing bodies. This genuine self-disciplining effort was justified by the desire to serve members in an efficient and responsible manner and by lessons derived from difficult periods experienced since the creation of the first caisse populaire, in 1900.

This internal solidarity, built along the years, caused the various partners, when looking for mutual protection and general reinforcing, to adopt numerous and often limiting measures that set up the Group's financial and organizational foundations. For instance, adding to legal requirements, the Desjardins Group established for itself protection measures such as liquidity standards, capitalization objectives, a policy for diversification of risks and a security fund corporation.

a) Liquidity

In order to be able to fill the needs of their members and to protect the equity, local caisses decided to give to their federations (who then turned to the Confederation) the power to set

standards regarding liquidity and to fix the standards applicable to liquid titles to be maintained in relation to the specified quantum.

The concern for caution of particular elements of the Desjardins Group brought the caisses to agree on paying significant penalties to their respective federation when they fail to comply with standards established by the Confederation. In the same way, all federations committed themselves to pay penalties to the Confederation if they happen not to keep the totality of sums deposited with them by caisses as liquidity and if the titles acquired with these funds do not meet required qualifications.

b) Capitalization

The Desjardins Group is also aware that, to add to its balance sheet in all security, adequate capitalization must have been provided for.

So, keeping with the trend noted in national and international markets, in particularly in the North-American market, the Desjardins Group has been markedly increasing its capitalization over the last years. Reserves made by caisses, federations and the Caisse centrale, which cannot be distributed totally or partially

between members, increased by almost \$200 million in 1983 and 1984, for a primary capitalization level exceeding \$750 million as of December 31, 1984, accounting for 3.8 % of net cumulative assets. It is important to say that as of December 31, 1984, other Desjardins components reported approximately \$175 million in reserves and undivided profits.

These figures do not include shares subscribed for by members other than membership shares, totalling \$290 million at the end of 1984. This is not integrated in primary capitalization because these funds are subject to refund on member's request.

Global planning objectives proposed to caisses, federations and the Caisse centrale are to attain \$1.5 billion in primary capitalization before the end of 1989, representing 4.6 % of their net cumulative assets. Besides, the provincial legislator has been asked for a right to issue new types of capital shares stock, titles eligible for primary capitalization.

c) Diversification of risks

Among other safety measures can be noted the attention given by the Desjardins Group to diversify the titles it holds, both in liquidity reserves and various loan portfolios, and to match them with

savings received from caisses, members and customers of institutions.

With respect to loans, it must be noted that portfolios are extremely diversified, due to the very high number of members using credit services and the geographical distribution of caisses. Moreover, though these loans are all in Canada, they are related to a wide variety of economic activities and a high proportion of loans are backed by guaranties (securities, real estate or governmental).

d) Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins

This additional protective mechanism, dating back to 1949, nearly 20 years before Quebec's Régie de l'assurance-dépôts was created, is designed to complement the various measures built into management activities of all caisses. Because individual caisses are independent bodies, they are accountable for their results and must cover their own deficits using their own reserve. Federations and the Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins will get involved only where reserves are inadequate, according to established rules.

To fulfill its obligations, the Corporation is entitled to collect dues from affiliated caisses and determine conditions in that respect. At first considered as an implementation of internal solidarity agreements, this taxation power is now confirmed in the provincial statute dealing with security fund corporations.

2. Preferred directions

It is therefore obvious that the Desjardins Group wishes, like regulatory bodies do, that Canadian financial institutions get solid and stable financial foundations that will protect them, as much as possible, against fluctuations arising out of economic conditions, in Canada and in the world.

Nonetheless, Desjardins' own experience shows that financial institutions can, by themselves, build into their day-to-day operations, without adding unnecessary red tape, various security measures susceptible to produce a large part of the improvements wished for, within reasonable delays.

Sophisticated regulation providing for state supervision and control over minor operational points could limit attention to partial data and case studies, thereby neglecting general overviews on essential factors.

Consequently, the Desjardins Group believes it is possible to produce - for sure by consulting and even collaborating with concerned financial institutions - simple, clear, flexible, precise and rigorous regulations that will bring good results without a dangerous propagation of administrative obstacles.

In as much as the regulation is easy to enforce, constant and efficient follow-up will be possible. Moreover, a periodical mechanism could be determined in order to ensure regulation is realistic and up to date and that it fills existing needs.

Judging on its own experience and by analysing the general data on the current situation, the Desjardins Group is in fact convinced that lawmakers will gain a lot more, in the middle and long terms, by building upon the responsibility of actors than by adding new control methods and mechanisms. The best guaranties for success, in its mind, definitely are a clear set of regulations, a simple enforcement policy and a firm resolution by authorities to demand compliance with regulations.

B. THE EQUITY BETWEEN FINANCIAL INSTITUTIONS

Frequent mentions are made in the Green Book of promoting competition among financial institutions so as to offer consumers the widest possible choice and to allow financial institutions to become more and more efficient and flexible.

The Desjardins Group is not against regulations that would eventually increase competition. *On the contrary, it is even favourable to adaptability of certain rules where needed, provided that these rules apply to all parties and they do not conflict fundamental characteristics of a co-operative organization.* Therefore, the Desjardins Group reaffirms its sincere agreement with regard to any initiative towards a better adequation of regulations with current needs, but it sees necessary to repeat its determination to be loyal to fundamental requirements of its co-operative nature and with the openness and consultation imperatives posed by it.

C. THE PROTECTION OF CONSUMERS INTERESTS

Every service co-operative is, by definition, the creation of a group of consumers determined to promote their common interest by setting up themselves, solidarily, the entreprise that will be capable to fill their needs. It is therefore natural that a co-operative institution such as the Desjardins Group endorses the overall objective to protect consumers interests.

However, this agreement in principle carries an important reservation. The co-operative approach certainly gives a vital importance to liberty, human dignity, equity, solidarity and mutual respect, but it is based on individual and collective RESPONSIBILITY. Without this responsibility, no single social, political, economic or financial structure could ever really be just.

Thus, the Desjardins Group considers it is important to emphasize, besides responsibilities given to financial institutions, those of consumers and other categories of users of financial services. In the absence of such sharing of responsibilities, no relation could ever be built on a solid basis.

In line with this regulation, the Desjardins Group does not hesitate to repeat the promise to continue its efforts to inform and educate consumers. This task is implicit for co-operative organizations.

CHAPTER III

THE DESJARDINS GROUP AND
THE PROPOSALS MADE IN THE DISCUSSION PAPER ON
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

With regard to fundamental concerns described in the discussion paper on the regulation of Canadian financial institutions are given a series of proposals related first to operational means, and second to structural means.

A. OPERATIONAL MEANS

The operational means described in the paper are essentially based on tighter supervision and implementation of more stringent controls by regulatory authorities. The explicit main objectives of these measures are to restrain non arms-length operations between enterprises and to limit conflict of interest situations.

1. The complexity of regulation

Analysis has shown that the proposals in the discussion paper would not simplify the regulation and make it more easily enforceable, but would rather call for supervisory and control rules more sophisticated and complex than existing ones.

Yet past has shown that the mere existence of rigorous supervision and control rules will not suffice to prevent undesirable situations, and that the key is the manner in which are or can be exercised such supervision and control. In fact, the discussion paper says that "financial institutions have, after all, gone bankrupt despite the regulations that exist. In addition, government supervisors may not be any better at assessing risk and averting it than the executives of the financial institutions".

The Desjardins Group is convinced therefore that increased regulation would probably not foster efficiency and not even innovation, but could on the contrary give birth to a heavier bureaucracy and represent for Canadian financial institutions administration obstacles that could affect their ability to compete. Thus, several fundamental principles contained in the proposed policy could themselves be compromised in the process.

Moreover, on the basis of its own experience and what it derived from the history of Canada's financial system, *the Desjardins Group sees no interest and no necessity to make control and supervision by regulatory bodies more complex than they are now. It would wish for flexible legislation containing no rigid standards*

but stating obligations, tasks and powers of financial institutions, thereby making them responsible, and encouraging self-discipline among institutions.

The best way for the Federal Government to ensure compliance with these self-discipline rules would be strict penalties for derogations. Civil liability and penalties for offenses should be given to concerned financial institutions and, in some cases, to the administrators.

2. Self-dealing

On the matter of "self-dealing" as called in the Green Book, the Desjardins Group:

- cannot and will not pass judgments on doings of other financial institutions;
- wants to stress firmly that, because of implications of internal solidarity, wide distribution of ownership and a widely shared democratic power, the self-dealing notion as defined could be applied neither to the Desjardins Group nor to other co-operative financial institutions.

This last point is crucial in light of co-operative organizations own operational mechanisms and in view of the wording of the

regulation that could apply to them. That is why we consider it appropriate to briefly recall the justifications of these. Here the Desjardins Group will serve as an example and it is certain that, with the necessary adaptations, this same explanation could also apply to each and all co-operative financial institutions.

Since the ownership title that a share represents cannot gain added value, and its return is limited, the voting member within the general meeting cannot aim to help a particular entity at the expense of another one because he cannot receive a significant personal benefit in so doing.

a) Implications of internal solidarity

Co-operative action essentially occurs when a group of individuals with common needs deliberately unite to create a common enterprise fit to fill their needs and manage its activities following usual democratic rules. Such collective action calls for a minimum level of solidarity, which is itself "organized" or, in other words, translates in concrete acts and agreements like subscribing for a share.

Applying these solidarity links essential to co-operation specifically to the whole Desjardins Group shows that "self-dealing" as defined in the Green Book, does not occur between institutions of the Desjardins Group since, all things considered, all of them are linked by solidarity mechanisms and agreements. Therefore, our caisses are actually jointly responsible and they must collectively support those having difficulties. In that context, it would be futile to privilege an entity at the expense of one or several other components since, after final analysis, they are all mutually responsible and all belong collectively to the same individuals (members of caisses) before whom all officers from "upper levels" at the end of the line have to justify their administration. As is mentioned in Chapter I of this Memorandum, the service-oriented philosophy, from the very start, explains, justifies and demands such commonality of objectives and, consequently, convergence of interests.

b) Widespread distribution of ownership

Co-operative action rules state that each member of a co-operative must take part in the capital of the common enterprise by subscribing for a minimum number of shares, determined in its by-laws, as per decisions made by the general meeting of members. These rules also say that investment, in the form of shares, is

limited to make sure no single member becomes an inequitable or unfair and non-democratic factor of influence on the administration of the co-operative's affairs. For that reason, ownership of each caisse is shared by a large number of members (from about 500 to 25 000) with equal financial power, thanks to rules contained in the Credit Unions Act and in by-laws.

Under the same philosophy and similar rules, shares of individual federations are distributed among affiliated local caisses and equivalent mechanisms balance the weight and powers of federations at the Confederation level.

As for the three insurance bodies and the trust company in the Group, their titles are widely distributed among all caisses and federations (Appendix B outlines these institutions and their main links with other components of the Desjardins Group). Thus, it can be maintained that no single caisse or federation, none of the co-owners, might single-handedly control decisions made by said institutions, or unduly influence them.

c) A wide distribution of democratic authority

In a caisse as in any other first level co-operative, the right to take part in deliberations of a general meeting of members and to vote each time a decision is made by all members is related to the member himself and not to total sums subscribed for in shares. Therefore, important decisions in policy and activities are made by democratic vote and each caisse, as is the case for choice of volunteer administrators charged with day-to-day supervision between general meetings.

The same rule for democratic sharing of powers and authority is valid, with some adjustments, to other levels in the Desjardins Group (federations and Confederation). That causes a clear portioning of power among the high number of actors exercising almost, if not totally, equal rights.

Combined with the distribution of ownership titles for individual institutions and corporations, in the hands of caisses, federations and the Confederation, this democratic practice protects the administration of common institutions and the resources against all possible forms of abusive power and ensures a high fidelity of decisions to the common objectives defined by the base.

Thus, given the co-operative nature of the Desjardins Group:

- each caisse populaire and caisse d'économie is an independent legal identity and a true co-operative, owned and managed by its members and their elected representatives;
- the fundamental power of caisse members, as exercised partially at the caisse, at the federation and at the Confederation levels, supports, motivates and legitimizes all the decisions and all the authority of higher organizational levels (with the exception of authorities to audit, inquire, inspect and authorize in some ways given to federations or to the Confederation by legislation);
- last, the members themselves, owners of various institutions forming the Group and users of their services, hold a real authority over the whole Group, by way of their direct power or their democratic control authority. Consequently, far from being headquarters, uniting and coordinating agencies are service bodies where authority springs from the base. Moreover, within the Group, even specialized insurance institutions are, all things considered, complementing the caisses, and their particular ultimate objectives are quality and variety of services to members and, by way of consequence, to the general public.

d) Rules governing internal services

Finally, with regard to services provided among Group components, in order to prevent misunderstandings and unfair situations, a decision was made to the effect that transactions would normally follow market prices. Where services provided are totally internal within the Desjardins Group and cannot be charged in relation to free market prices, cost are distributed between beneficiaries of said services in proportion to their level of use.

Points made above show that *Desjardins is not structured as a financial group in the conventional sense*. For instance, the various levels of institutions are bound to make transactions with one another and to serve one another. Yet this results from the particular operational methods of co-operation and all relations are directed towards the collective good of members, those who concurrently, as consumers, are the main users of the Group's services and, as cooperants, are collective co-owners of the totality of the Group's components. *Therefore, any regulation meant to apply to "financial co-operatives" must take these special characteristics into account.*

3. Conflicts of interest

The Desjardins Group shares the concerns described in the Green Book on the matter of conflicts of interest, especially where consumers interests may be threatened. To fully play their advisory role, financial institutions have to be honest and justify the degree of confidence in them shown by the various categories users of their services.

There, the code of ethics associated with co-operative principles and rules of action is often referred to in the Desjardins Group, in order to outline the policies governing some fields of activity or operations where major risks exist. Also, the Group is more and more vigilant to ensure that, within, representations and delegations called for by democratic mechanisms will not create for some officers situations where their freedom of choice might be affected.

However, in spite of the precautions which all financial institutions should follow, the Desjardins Group believes it is useful to integrate some clear and easily enforceable rules to the general regulation of Canadian financial institutions in order to protect consumers against excessive conflicts of interest situations.

B. STRUCTURAL MEANS

To give all Canadian financial institutions an opportunity to extend their services, to widen the choices offered to users of such services, especially outside metropolitan areas, and to promote coherence and continuity of services, the Government puts forward in the discussion paper a proposal for structural refacing of financial institutions. The key element of these new structures would be the "financial holding company", what would allow, among other things, networking of complementary financial institutions, and would represent the selected control and supervision instrument.

In response to that proposal, the Desjardins Group makes the following comments, observations and claims:

- 1° *Should the financial holding company formula be chosen or substituted for by another one, the Desjardins Group claims that any new regulation or legislation takes into account its co-operative specificity and allow it, especially, to follow its rythm of evolution as well as the directions given by its democratic decision making bodies.*

Consequently, if financial institutions are offered new structural alternatives, the Desjardins Group asks for a free choice for decision making, as was the case when creating the Canadian Payments Association, and to be allowed to choose the dates for its eventual structural changes.

2° Finally, though most of its numerous components are currently operating under provincial statutes, the Desjardins Group includes a few federally incorporated corporations.

The Desjardins Group wishes that, whatever its future development brings, its institutions would not be concurrently subjected to two supervision and control jurisdictions.

APPENDIX A

THE DESJARDINS GROUP
IN BRIEF

HISTORY

The first caisse populaire was founded on December 6, 1900, in Lévis. Some 150 citizens, invited by Alphonse Desjardins, had gathered to study proposed statutes and by-laws governing a new type of savings and credit co-operative. The objective was to set up a common financial services entreprise corresponding to the needs of local people and to make each user of services a member of the association and a co-owner of the institution.

Business was slow, at first, but services given by the new socio-economic association filled all hopes. The initiative soon extended to French-speaking communities and several caisses were created in all regions of Quebec, and even in Ontario and New England. Rather than an extension of territory and operations for Caisse populaire de Lévis, totally new co-operative institutions were created in different local communities. No operational links held them at the time; the spiritual authority of the founder and the enthusiastic efforts of a few disciples guaranteed limited relations between independent units settling down here and there.

Created in isolation and in full independence, following the will and evolution of their communities, local caisses slowly started to feel the need to work together, to organize and extend their services, to report on their experience and, as much as possible, to build common support

services. There is the origin of various complementary bodies gradually added to caisses and now forming the Desjardins Group.

In 1985, nearly 4 000 000 individuals are members of the 1400 caisses populaires and caisses d'économie Desjardins; that is somewhat more than half the total population of Quebec. Local caisses are themselves united into 11 federations, founded between 1920 and 1944 in the case of caisses populaires and in 1962 for caisses d'économie. At the provincial level, federations are united within the Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, since 1932.

Confederation's members are the 11 federations representing local caisses and 3 insurance corporations and a trust company. Thirteen other corporations or societies⁽¹⁾ join those above in what is commonly known as the Desjardins Group. As of December 31 1984, the combined assets of various elements totaled \$22.6 billion and were managed by 18 700 elected and volunteer officials.

(1) Corporations of the Desjardins Group fall under two categories:

1. Member Institutions of the Confederation

Le Groupe Desjardins, Assurances générales	(1945)
Assurance-vie Desjardins	(1948)
La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie	(1962)
Fiducie du Québec	(1963)

2. Allied institutions and specialized corporations

Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins	(1949)
L'Institut Coopératif Desjardins	(1963)
Sécurité Desjardins Ltée	(1965)
Société de développement international Desjardins Ltée	(1970)
La Fondation Girardin-Vaillancourt	(1970)
Société d'investissement Desjardins	(1971)
Place Desjardins Inc.	(1972)
Crédit Industriel Desjardins Inc.	(1975)
Société historique Alphonse-Desjardins	(1979)
La Caisse centrale Desjardins du Québec	(1979)
Société d'habitation Desjardins	(1980)
Centre Desjardins de traitement de cartes Inc.	(1981)
Corporation Desjardins de traitement informatique	(1981)

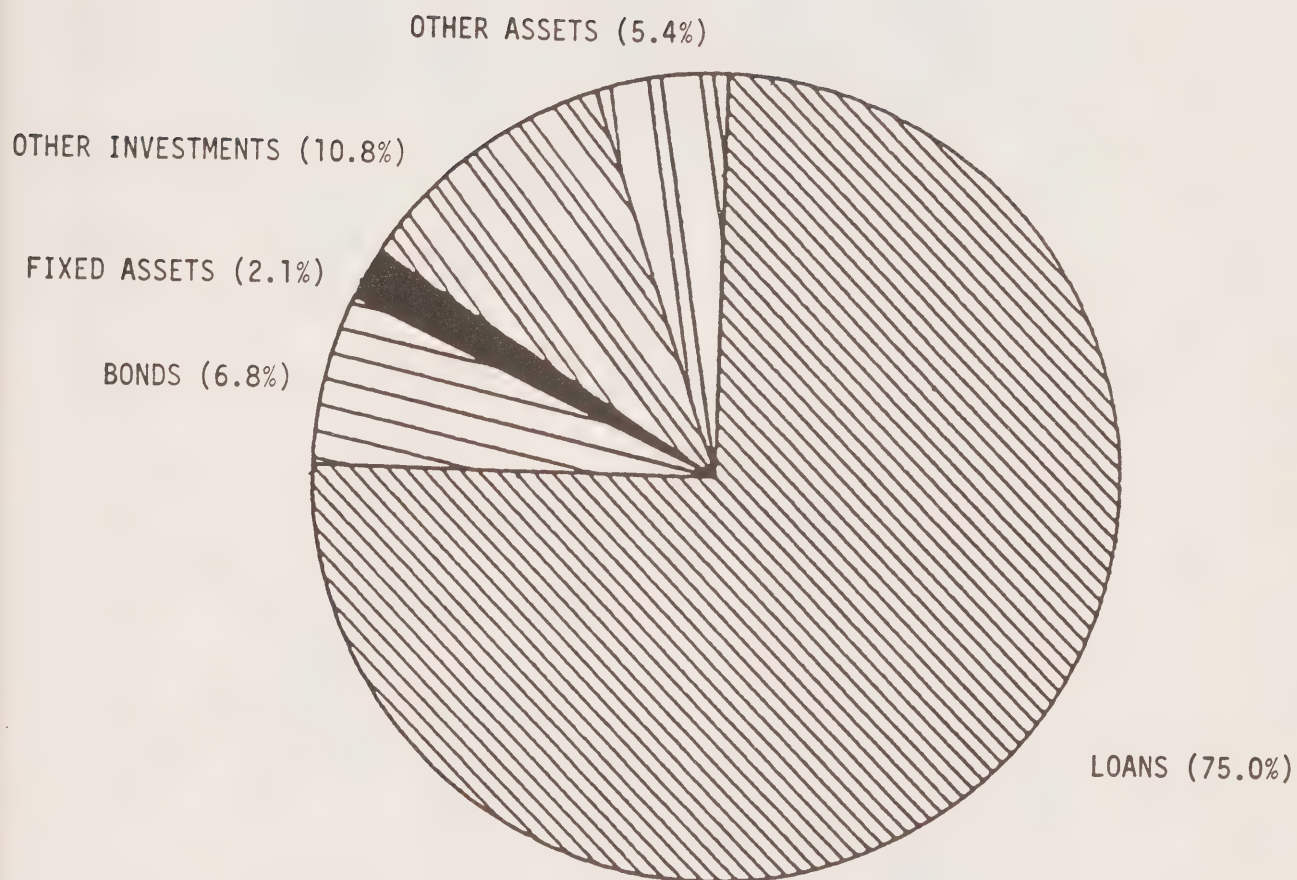
EVOLUTION OF ASSETS OF DESJARDINS GROUP COMPANIES

1981 - 1984

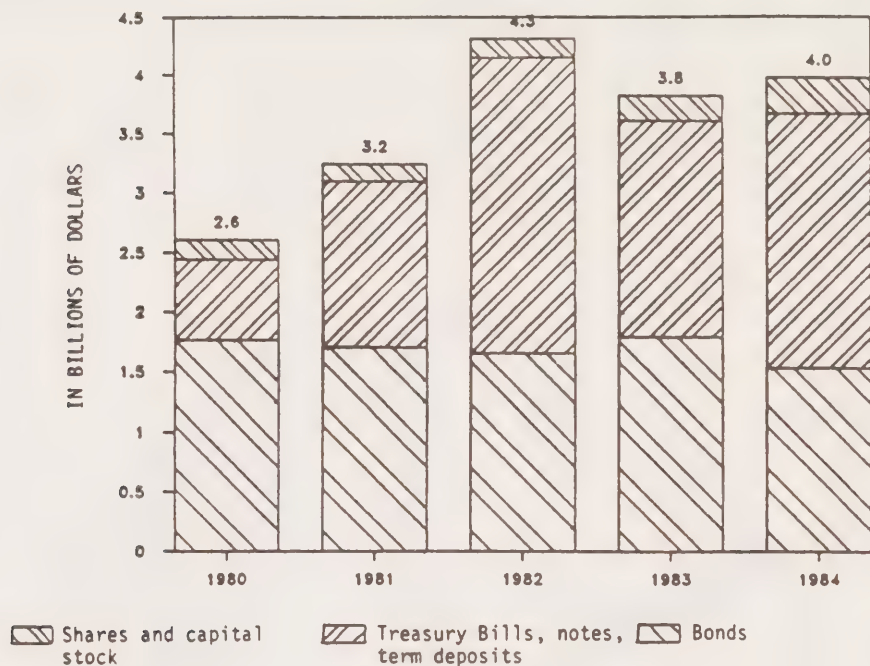
	(In millions of \$)				(Growth in %)			
	1981	1982	1983	1984	1981/80	1982/81	1983/82	1984/83
Caisses populaires and caisses d'économie	13,138.5	15,466.5	17,270.9	19,303.4	12.7	17.7	11.7	11.8
Federations	3,495.9	4,240.2	4,025.1	4,414.4	20.1	21.3	(5.1)	9.7
La Caisse centrale	835.0	1,074.8	1,564.5	1,774.3	101.6	28.7	45.6	13.4
Le Groupe Desjardins Assurances-générales	120.4	138.0	150.9	161.7	(0.2)	14.6	9.4	7.2
Assurance-Vie Desjardins	496.0	587.2	685.1	789.8	11.4	18.4	16.7	15.3
La Sauvegarde	343.6	389.5	433.1	543.2	16.7	13.4	11.2	25.4
Fiducie du Québec	644.0	723.8	839.5	1,035.5	14.4	12.4	16.0	23.3
S.I.D.	140.0	137.6	255.8	275.9	46.8	(1.7)	85.9	7.9
C.I.D.	186.2	233.7	216.0	268.4	60.2	25.5	(7.6)	24.3
I.C.D.	3.1	3.1	2.9	2.8	58.0	0.6	(6.5)	(3.4)
La Fondation Girardin-Vaillancourt	1.1	1.2	1.9	2.0	8.3	7.4	50.4	5.3
S.D.I.D.	1.1	1.0	1.1	1.2	109.0	(11.6)	10.0	9.1
C.D.T.C.	-	3.8	3.9	4.9	-	-	2.6	25.6
C.D.T.I.	-	22.7	23.3	35.4	-	-	2.6	51.9
Sécurité Desjardins	0.6	3.9	13.6	9.5	3.2	562.5	248.7	(30.1)
La Société d'Habitation Alphonse- Desjardins	0.1	0.1	0.1	0.1	-	13.0	-	-
La Société Historique Alphonse- Desjardins	-	-	0.3	0.4	-	-	-	33.3
La Corporation de fonds sécurité de la Confédération Desjardins	12.0	33.8	36.9	58.6	-	181.3	9.2	58.8
Confederation	187.7	202.3	202.5	231.2	-	7.8	0.1	14.2
Desjardins Group (cumulative)	14,969.6	17,675.6	19,913.1	22,610.6	14.8	18.1	12.7	13.5

DISTRIBUTION OF ASSETS OF DESJARDINS GROUP

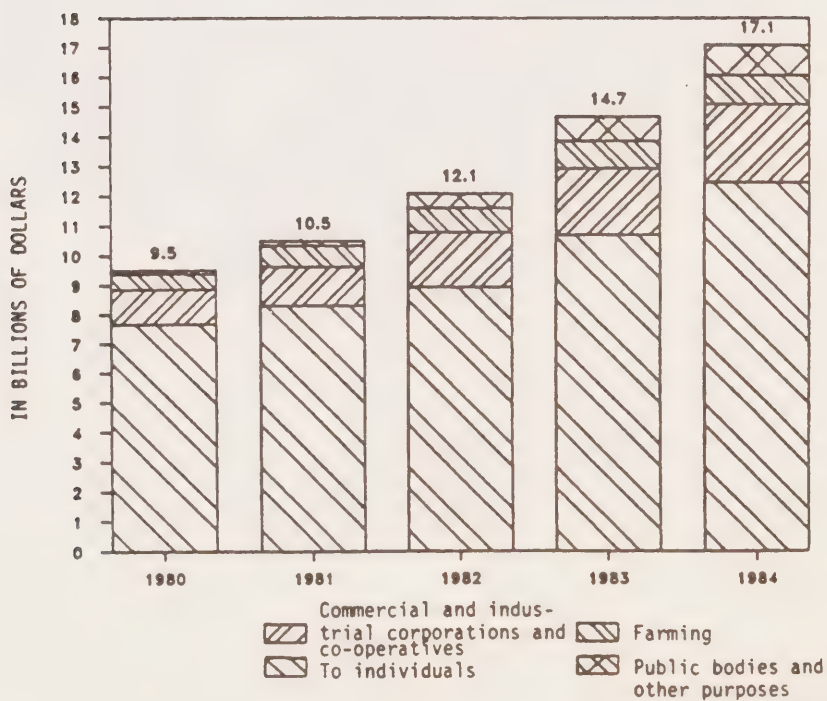
AS OF DECEMBER 31, 1984



SECURITIES HELD BY THE DESJARDINS GROUP



LOANS PORTFOLIO OF THE DESJARDINS GROUP



CAISSES, FEDERATIONS, CAISSE CENTRALE DESJARDINS
AND OTHER INSTITUTIONS IN THE DESJARDINS GROUP

Net input

As of December 31	1980	1981	1982	1983	1984	Average annual growth (1980-84)
Caisses populaires and caisses d'économie						
Level (in millions of \$)	11,408	12,884	15,178	16,419	18,228	-
Annual growth (%)	-	12.9	17.8	8.2	11.0	12.4
Relative weight (%)	87.4	86.1	85.9	82.5	80.6	-
Federations						
Level (in millions of \$)	134	225	207	361	511	-
Annual growth (%)	-	67.9	(8.0)	74.4	41.5	39.7
Relative weight (%)	1.0	1.5	1.1	1.8	2.3	-
Caisse centrale						
Level (in millions of \$)	1	155	387	878	1,138	-
Annual growth (%)	-	N.S.	149.7	126.9	29.6	94.4
Relative weight (%)	0.1	1.0	2.2	4.4	5.0	-
Institutions						
Level (in millions of \$)	1,498	1,705	1,904	2,255	2,734	-
Annual growth (%)	-	13.8	11.7	18.4	21.2	16.2
Relative weight (%)	11.5	11.4	10.8	11.3	12.1	-
Net total assets						
Level (in millions of \$)	13,041	14,969	17,676	19,913	22,611	-
Annual growth (%)	-	14.8	18.1	12.6	13.5	14.7
Relative weight (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-

N.S.: Non significant

APPENDIX B

INSURANCE AND TRUST INSTITUTIONS
IN THE DESJARDINS GROUP

LE GROUPE DESJARDINS, ASSURANCES GENERALES

Le Groupe Desjardins, Assurances générales is a stock company established under a special provincial statute that, however, provides that it falls under the Quebec Insurance Act. The general meeting is formed by shareholders. Federations hold a majority of stocks and the remainder is distributed among local caisses and the Confederation.

The Group serves the general public. Within the Desjardins Group as a whole, it maintains the general insurance for caisses, federations and other institutions, as well as civil liability insurance for some institutions.

ASSURANCE-VIE DESJARDINS

Assurance-vie Desjardins is an non-stock company (mutual insurance company) chartered under a special federal statute and governed by the Canadian and British Insurance Companies Act. The general meeting is formed by delegates representing subscribers to reserve fund (caisses and federations) and insurance policy holders. Holders control the corporation.

Assurance-vie Desjardins deals with the general public. Within the Group, specifically, it offers loan and savings life insurance to caisse members; it manages the employees pension plan and is a co-manager of the retirement fund in the plan; it also offers group insurance (life, salary and medical) to the Group's employees.

LA SAUVEGARDE COMPAGNIE D'ASSURANCE SUR LA VIE

La Sauvegarde is a stock company created by a special federal statute and governed by the Canadian and British Insurance Companies Act. The general meeting is formed by holders of participating insurance policies and shareholders, mainly caisses and federations.

La Sauvegarde serves the general public. Within the Group, it is a co-manager of the employees pension plan retirement fund.

FIDUCIE DU QUEBEC

Fiducie du Québec is a stock company under the Act Governing Trust Companies of the Province of Quebec, which states that it also falls under the Quebec Companies Act. Its general meeting is formed by federation delegates and caisses holding shares.

Fiducie du Québec may also deal with the general public. Its role within the Group is to act as trustee for retirement savings plans, co-manager of retirement fund of the employees pension plan, co-mortgage lender with some caisses, federations and institutions and as trustee with regard to trust agreements made by caisses, federations and other institutions.

APPENDIX C

CO-OPERATIVE PRINCIPLES

CO-OPERATIVE PRINCIPLES

Adopted by the International Co-operative Alliance during its 1966 Congress, in Vienna.

- "1. Membership of a co-operative society shall be voluntary and available without artificial restriction or any social, political, racial or religious discrimination to all persons who can make use of its services and are willing to accept the responsibilities of membership.
2. Co-operative societies are democratic organizations. Their affairs shall be administered by persons elected or appointed in a manner agreed by the members and accountable to them. Members of primary societies shall enjoy equal rights of voting (one member, one vote) and participation in decisions affecting their societies. In other than primary societies the administration shall be conducted on a democratic basis in a suitable form.
3. Share capital shall only receive a strictly limited rate of interest, if any.
4. The economic results, arising out of the operations of a society belong to the members of that society and shall be distributed in such manner as would avoid one member gaining at the expense of others.

This may be done by decision of the members as follows:

by provision for development of the business of the co-operative;
by provision of common services; or
by distribution among the members in proportion to their
transactions with the society.

5. All co-operative societies shall make provision for the education of their members, officers and employees, and of the general public, in the principles and techniques of Co-operation, both economic and democratic.
6. All co-operative organizations, in order to best serve the interests of their members and their communities shall actively co-operate in every practical way with other co-operatives at local, national and international levels."

APPENDIX "FNCE-82"

B R I E F

SUBMITTED BY THE

National Bank of Canada

to the

Standing Committee

on Finance, Trade

and Economic Affairs

August 1985.

Introduction

Upon publication of the Green Paper "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", the Minister, the Hon. Barbara MacDougall, expressed a desire to initiate extensive discussion on the proposals made. The National Bank of Canada wishes to contribute to the discussion through this brief and through its presence before the Committee.

As a member of The Canadian Bankers' Association, the National Bank played an active role in preparing the brief submitted to you by the CBA. The purpose of the brief we are presenting today is twofold: to express more formally our support for the CBA's brief, and to highlight certain aspects of the debate which are of particular importance to the National Bank, given its specific characteristics.

1. Participation in the CBA's Brief

The proposals in the Green Paper are based on nine major principles. As noted by the CBA, these principles are sound and merit everyone's support.

It is, however, in the application of these principles that the proposals made in the Green Paper do not seem to us to respect the facts.

For example, one of the healthiest characteristics of

the Canadian financial system has been the clear distinction made between ownership and control of banks on the one hand, and ownership and control of industrial, commercial and real estate companies on the other. Yet, for all practical purposes, the reform proposes that this distinction be eliminated. Rather than favour a situation that would avoid conflicts, the proposed structure could instead provoke them:

The suggestions made by the CBA, and those which will come from other interested parties, will allow for a healthier reform; but this will require major modifications to the proposals contained in the Green Paper, so as to better respect the principles on which it is based.

2. Matters of Particular Interest to the National Bank

The National Bank has the singular feature of being present everywhere in Quebec, while also present, but to a lesser degree, elsewhere in Canada.

In Canada, outside Quebec and the Atlantic Provinces, the National Bank obtains its financing primarily on the money market, and deals mainly in corporate loans. In Quebec, and to a lesser extent in the Atlantic Provinces, the National Bank takes deposits and make loans to individuals, small and medium-sized businesses, and large corporations. Though its market shares outside Quebec are small, the National Bank clearly dominates the banking market in Quebec.

The National Bank is simultaneously a small Canadian bank in terms of its assets outside Quebec, and a large Canadian bank with respect to its overall assets. Among the Canadian banks, the National Bank may be thought to have the most Canadian assets in the five provinces east of the Ottawa River.

It is very active abroad, particularly in corporate lending in the United States, international trade financing in South East Asia, and money market operations in London.

This brief description is designed to better illustrate the dilemma facing the National Bank, given the proposals in the Green Paper. Since the aim of the proposed reform is to restrict the activities of the major banks and encourage those of other institutions involved in banking, it might be thought to favour the National Bank in its activities outside Quebec. Similarly, it might be thought to harm the National Bank's growth in Quebec. In fact, if the proposed reform were adopted, it would change nothing or almost nothing with respect to our main competitors in Quebec, nor would it in any way enable us to be more competitive elsewhere in Canada.

In Quebec, the National Bank's greatest competitor is the Mouvement des Caisses Populaires Desjardins. It is a strong competitor, present province-wide, dynamically and imaginatively managed, with a unique structure and firmly

established in the community. At the end of 1984, the Caisses Populaires held 38% of the personal deposit market in Quebec while the combined share of all the chartered banks was 41%. If one looks at the facts, it is evident that in Quebec the big player is the Mouvement Desjardins, and the small players are the banks, with the largest of these being the National Bank.

The National Bank pays a price for each deposit that is subject to reserve requirements; it has to maintain an unproductive reserve with the Bank of Canada. The Caisses Populaires do not. The National Bank pays municipal taxes. The Caisses Populaires, as cooperatives, are exempt. The National Bank pays a deposit insurance premium. The Caisses Populaires, for the same coverage, pay a premium that is 50% lower.

The Government of Canada will rightly reply that it can do nothing since it has no authority over the Caisses Populaires. Consequently, it is not the government that could eliminate these discrepancies, even though the subject of reserves comes under federal jurisdiction.

But it is the federal government which created the Canadian Payments Association and which admitted the Caisse Centrale Desjardins as a member, as is perfectly normal and legitimate. It is also the federal government which levies a tax on the capital of banks and trust companies with capital of \$200 million or more. And it is also the federal government which decided not to levy this tax on one member of the Canadian Payments Association, namely, the Caisse Centrale

Desjardins with capital of \$400 million. It is difficult to understand or explain such discrimination. Particularly since, if the government were to tax the capital of the Caisse Centrale, it would only be taxing a small part of the consolidated capital of the Mouvement, whereas it is taxing the entire capital of the banks.

In Quebec, for the National Bank, the "four pillars" have long ceased to exist. Our main competitor, the Mouvement Desjardins, has owned life insurance, general insurance and trust companies for over a quarter of a century. Its trust company also has a broker's permit. We have been able to live in this climate without any problem, consequently we are not particularly worried about the government proposal that holding companies be allowed to own insurance companies, trust companies and banks.

But if privileges are maintained and new ones granted, we do not feel that this will encourage competition, to the benefit of borrowing consumers, and provide security, to the benefit of depositing consumers.

On the contrary, it is high time that we call a spade a spade and that all those involved in the same business be treated in the same way. In Canada, trust companies and credit unions have long been active in banking.

The first objective of any reform should be to ensure that all institutions participating in deposit insurance or which have access to the Canadian Payments

Association are subject to similar rules in order to protect the public, maintain the operational efficiency of the financial system and ensure uniform conditions of competition among institutions. It has been said that this is not feasible since some institutions are governed by federal legislation and others by provincial legislation. But this does not preclude the application of reasonably uniform rules. It is certainly not the lack of legislative competence which prevents the federal government from treating bank deposits in the same way as trust company deposits with respect to reserves.

By the same token, nothing prevents the federal government from insisting that institutions eligible for deposit insurance and for membership in the Canadian Payments Association meet the rules that it sets. If one or more provinces consider it advisable to establish different rules, as they are perfectly entitled to do, the institutions they create could still be eligible for deposit insurance. But on one very important condition: that the government setting the rules acts as guarantor for the institutions it governs. There is already a precedent for this: the Quebec government paid the costs in the case of the Caisses d'Entraide Economique. A province with a preference for stricter rules and tighter controls than those suggested by the federal government would have nothing to fear. Its institutions would be insured and its risk would be small. A province preferring more relaxed rules and less strict controls would perhaps run some risk which it would nonetheless undertake to assume.

The question of standardizing rules and norms is crucial. It may be resolved in broad terms without insisting on unanimity between the governments involved. Some provincial governments have moreover shown more creative originality than the federal authorities in developing new structures or new rules. This again is a certain form of competition, the effects of which are far preferable to the inertia which frequently exists when a single administration has all the powers.

In the same spirit of fair play, and always for the purpose of encouraging competition and providing effective protection to depositors, all Schedule A banks should be allowed to use the holding company mechanism at the same time as all the others and not ten years later. Proposed legislation need only include a section entitling a Schedule A bank to become a financial holding company, while specifying that the restrictions concerning ownership of bank shares be extended to that company. Bank shareholders would become shareholders of the holding company which would own the bank. The holding company, just like the others governed by the same rules, could own trust or insurance companies. To avoid any further danger of concentration, a provision could be introduced to the effect that any holding company resulting from a Schedule A bank could not own or acquire a trust or insurance company with Canadian assets exceeding 5% of the total Canadian assets for the sector.

Conclusion

It is through increased competition, as a result of uniform regulatory conditions, that the public and the public interest will best be served and at the best cost. Such equality and competition are possible in terms of the principles proposed in the Green Paper, but most of the cumbersome mechanisms suggested can be avoided.

APPENDIX "FNCE-83"

THIBAUT DE SAINT PHALLE

Thibaut de Saint Phalle is an international lawyer, financial consultant, author, and lecturer, specializing in international trade and finance problems. A former director of The Export-Import Bank of The United States, he is presently senior counsel to the national law firm of Vorys, Sater, Seymour and Pease of Columbus, Ohio and Washington, D.C. and an advisor to several multinational corporations. From 1981 to 1983 he was the first holder of the William M. Scholl chair of international business at the Georgetown University Center for Strategic and International Studies, and director of its international business and economic program. He is today an Adjunct Senior Fellow of the Georgetown University Center. Previously he held important posts in business, investment banking and law. From 1971 to 1976 he was Professor of International Law and Finance at the International Management Institute of the University of Geneva, Switzerland.

Mr. de Saint Phalle has written numerous articles on international banking and trade including the first draft of The Export Trading Act. He co-authored two books on international economics: "The Dollar Crisis" (1963) and "Multinational Corporations" (1976). On international trade he has written "Trade Inflation and the Dollar" first published in 1981 with a revised edition published in 1984. In April 1985 his latest book, a study of The Federal Reserve System, its influence on world inflation and the prospects for bank deregulation in the United States was published by Praegers in New York.

Testimony of the Honorable Thibaut de Saint Phalle
of Washington, D.C. before the House Committee of Canada
studying the Financial Institutions Discussion Paper,
Ottawa, Canada, September 24, 1985

INTRODUCTION

The document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" presented to the Committee by the Department of Finance of Canada is a most timely document. It reflects upon questions which raise calls for legislative action not only in Canada but in most other advanced nations, including my own country, the United States of America.

The questions raised are important and substantive.

It will perhaps be helpful to the Committee for me to briefly explain my reasons for thinking this. While I am only generally familiar with the regulation of financial institutions in Canada, I have spent much of the past five years studying this subject in the context of the regulatory system in the United States and have recently published the first detailed analysis of this subject in book form since the creation of the Federal Reserve System in the United States in 1913.^{1/} I believe I am therefore qualified to address the issue based on the experience in the United States even though this experience and the changes now taking place in the control of financial institutions in the United States may have only limited applicability to Canada. I believe that the pressure for change, however, is important in both countries, and indeed is evident in such diverse economies as Japan, Great Britain, France and Germany.

Movement for regulatory change is evident in each such country. Why?

Attached as Exhibit A is a paper which I delivered to an international seminar for senior executives of insurance companies

1/ The Federal Reserve--An International Mystery; Praeger, 1985

meeting in Vienna, Austria in July, 1985. I only wish to summarize briefly for this Committee, a few of the points made in this paper:

(1) The impetus for change in the manner in which financial services institutions are regulated comes from two unrelated events of the very recent past: the effect of the inflationary cycle of 1979-82, and technological change brought about by electronic means of transferring funds.

I need not go into detail as to what created the inflationary surge of the late 1970's except to admit that monetary authorities in the United States must shoulder a good bit of the blame: in early 1981 we saw the peak of an inflationary cycle which brought interest rates to 21% and constantly rising consumer prices. These events put enormous pressure on the U. S. government to allow banks and thrifts to pay a higher rate of interest to their depositors than the fixed rate allowed by the Federal Reserve's so-called Regulation Q. The banks were rapidly losing their deposits to brokerage institutions like Merrill-Lynch which had designed highly-attractive accounts which allowed their customers not only to make investments in the securities markets, but earn a return on cash balances through money market funds, and write checks on their accounts through a bank with which Merrill-Lynch had established a special relationship. Banks found themselves obliged to replace their lost deposits by buying Certificates of Deposit (CD's) from money market funds established by the securities firms. In allowing the banks and thrifts to pay more to their depositors, the U. S. regulatory authorities were as a consequence encouraging such institutions to take greater risks in order to pay more to the depositors. The result of these events has been the demise of Continental Illinois where over 65% of its funds came from CD's in large denominations and generally funded from outside the United States and the collapse of a number of

thrift institutions speculating in government securities through repo agreements that were often not even collateralized. The other event, technological change, has meant enormous additional competition in the field of banking because banks can install ATM machines almost anywhere for the convenience of customers who find themselves far from any bank branches. Again, this means that competition for deposits has grown immeasurably.

(2) This new competitive environment represents the most significant change which has ever occurred since money was first used as a medium of exchange centuries ago. A bank is no longer a bank; money transfers no longer require the movement of currency in the age of electronics. This change is significant and permanent. If anything, the relationship between the public and the financial institutions it deals with will change even further in time.

(3) These changes are market-driven, that is to say, the public is demanding a higher rate of return on its excess funds and much greater ease in making transfers of funds from bank, to trust company, to securities firm. The public demands that funds be automatically transferred to earn a return rather than be idle. This is also true of insurance premiums. As life expectancy has been very substantially extended, the insurance company is no longer so much insuring against death as it is selling its products as a way of providing for the policyholders' retirement program. The nature of life insurance has thus undergone a very fundamental change in product which requires a different method of selling to the customer. Banks want to sell life insurance and provide credit insurance. Securities firms which design and sell retirement plans see insurance as a part of their sales kit. In this manner, the differences between the various distinct purveyors of financial services are tending to disappear. The result: increased competition which benefits the customer.

(4) All four segments of the financial services industry are affected by the changes outlined. Banks, trust companies, insurance companies, and securities firms are, however, not regulated in the same way or by the same regulatory authority. In Canada, as in the United States, this raises an immediate very important question: should regulatory responsibility be that of the Federal government or of the Provinces, or should such authority be shared? The Federal government regulates the banks but not the insurance companies. The provinces regulate the securities firms. In the United States the government is facing the same difficult question and finding it equally hard to agree on a sensible answer.

(5) The questions posed are certainly international. As my paper to the international insurance seminar explains, both banks and insurance companies need to control securities firms: The banks because they are increasingly buying deposits by way of CD's; life insurance companies because they must market their products not as life insurance but as a means of investing savings toward retirement.

Part I

Aspects of Financial Services Regulations in the United States

The Federal Reserve Act of 1913 contemplated, not one, but 12 regional central banks which would handle discount facilities for commercial banks in their area. The purpose was to avoid a repetition of the money-panic of 1907 which, had it not been for J. P. Morgan, would have destroyed the financial structure of the country. There was no intent on the part of Congress that the Federal Reserve Board should finance the Federal government as it does today. 2/ It is only the accommodative stance of the Federal Reserve Board which has permitted Congress and the Administration to increase the U.S. debt in four years

from one to two trillion dollars. The purpose of these 12 regional central banks was to fund the needs of the private sector in each region. Should Canada consider a similar system? It has the advantage deemed important by Congress in 1913 of helping the regional expansion of the country. Yet even then the United States had over 6,000 banks as compared to only a handful in Canada.

In the United States some 57 regulators deal with financial institutions: The Federal Reserve, the Comptroller of the Currency (with jurisdiction over national banks) the Federal Home Loan Insurance Corporation, (thrifts), the Federal Deposit Insurance Corporation (insurance of bank deposits), the National Credit Union Administration (credit unions) and, of course, 50 state regulatory bodies with supervision over state-chartered financial institutions. In an effort to eliminate regulatory chaos and overlapping jurisdictions, the Administration has recommended simplification of the regulatory maze through creation of a Federal Bank Agency (an expanded Comptroller's office) which would replace the Federal Reserve Board. Unfortunately, the Federal Reserve Board which wields enormous power because it alone regulates bank holding companies (78% of total bank assets) was not willing to lose its regulatory power. Congress shows little interest in changing the regulatory system because many members believe the country has greatly benefitted from the multitude of regional banks which they feel are more responsive to local needs. However, it is certain that in one way or another the big money-center banks will bring about interstate banking which up to now has been forbidden.

The most dangerous effect of the Federal Reserve's accommodative policy towards increases in the Federal deficit has been to encourage the public to constantly increase its own indebtedness. Consumer debt in the United States

is soaring and increase in debt is far in excess of increases in GNP or national income. As a result, we are finding in 1985 as in 1928-9 that the public is engaging more and more in outright financial speculation - what Business Week calls "The Casino Society". Leveraged buyouts, debt increase "poison pills", debt instead of equity financings, all indicate a rapid increase in corporate debt which will cause real problems whenever the U.S. economy should slow down.

Part II

Advantages and Dangers in the Proposed Canadian Legislation

The public wants to be allowed to meet its needs for financial services through one entity or at least that its needs for money transfers, investment, insurance, and mortgage credit be more centralized: The concept of a one-stop financial service station is a trend which will continue to grow regardless of regulatory systems in effect. The effort in this direction in Quebec should have consequences throughout Canada. A recent address by Hans Angermueller, vice chairman of Citicorp, the world's largest bank holding company, is interesting in this regard although he is far in advance of his time. Angermueller would advocate a free market approach for the future of the financial services industry - blurring distinctions between commercial, investment, merchant and savings banks (trust companies), and insurance companies. He would separate regulation along functional lines directed at degree and responsibility of risk. Bank loans would be distributed through securitization so as to spread risk. In this way banks would lose their special character requiring the insurance of deposits. The other three divisions of his financial services system would be based respectively on risk distribution, primary risk retention, and contingent risk retention.

The question of contingent risk and off-balance sheet risk has become an important question in the United States because of the proliferation recently of credit guarantees issued by banks, insurance companies or specialized mortgage guarantee companies. To give one example, Company A with a BBB rating seeks to borrow medium-term. Because of its low rating its interest rate will be high. It can acquire an AAA rating and a low interest rate by obtaining for a high fee a bank or insurance company guarantee. The fee will still be less than the excess interest rate over the life of the loan if it had not obtained the guarantee. The bank has earned a big fee for off-balance sheet financing yet the bank may have taken a substantial risk not known to its depositors or to the regulatory authorities supervising the bank.

In Canada, regulation of the securities industry is done by the Provinces unlike the United States where the Federal Securities and Exchange Commission has preempted the field. Does it make sense for four distinct parts of the same industry to be regulated in certain cases by the Federal government, in others by the Provinces. If the points are valid it would seem advisable to have one set of regulators - presumably at the Federal level - handle the regulation of the entire financial services industry. I realize that this is a very sensitive area. But technology and the blending of services renders it almost essential to focus regulatory authority in one body or else attempt to regionalize regulatory authority as the Federal Reserve Act of 1913 attempted to do. The regionalization of bank mergers in the United States to avoid interstate banking control by New York and California banks may offer a helpful path for Canadian government encouragement of regional institutions and their regulation.

Part III

Regional Development

To many U.S. legislators maintenance of state regulation over insurance companies and state-chartered banks has encouraged the growth of local insurance and banking institutions. Local securities firms, on the other hand, are fast disappearing in large part because of the imposition of negotiated commissions which has tended to do away with the individual investor in favour of insurance company management or large money-management firms affiliated generally with the money-center banks. In my view, negotiated commissions have resulted in 70% of securities trades handled by institutions as opposed to 30% by individual investors whereas the reverse was true 20 years ago. The change has not favoured the development of smaller companies or local entrepreneurs. Canada should be careful to avoid the same mistake. Regional development is particularly important to Canada given the extent of its undeveloped wealth. It should be high on the government's priority list. But regional development in no way depends upon local regulatory authority.

Part IV

The Question of Deposit Insurance

Deposit insurance is one of the most vexing questions facing the U.S. regulatory authorities. The FDIC insures bank deposits while generally speaking the FSLIC insures thrift deposits. Both agencies have difficulty facing the demand on their resources because so many banks and thrifts are now in difficulty. The insured amount in the United States is \$100,000 compared to \$60,000 in Canada.

But in almost all cases - Penn Square Bank was a purposeful exception - the FDIC has arranged to pay off large as well as small depositors. In the case of Continental Illinois even the creditors were paid. This may well result in a two tier banking system where the large banks have to be completely protected to make sure the financial stability of the country is assured while the smaller banks are allowed to disappear. This becomes the first step towards the nationalization of the banking system and should be avoided at all costs.

Why does the depositor or policy holder need to be protected if the bank or insurance company takes undue risks? Insurance companies should, in my opinion, continue to be regulated and their policy holders insured by the state. Banking institutions should have the right to choose to be regulated and hence be subject to government scrutiny or not to be insured and pay their depositors greater rewards for greater risks. But the state should not stand behind depositors who demand rewards commensurate with great risk while insisting at the same time that their deposits be insured. The insurance agency should have the right to impose premiums commensurate with risk or refuse to insure whenever the insurance regulatory body finds that the financial institution is taking undue risks in order to maximize earnings.

Public policy demands a strong housing market - financial institutions funding residential housing should have their deposits insured but at the same time these institutions should be subject to regulation to ensure that they are not taking unusual risks. The depositor gets a lower rate of return but his deposit is insured.

In the United States, we are rapidly tending to insure all customers of financial institutions regardless of public policy considerations or elements of risk. This is a fundamental error.

Conclusion

Recent events in western Canada involving the difficulties of two small Canadian banks may well discourage the Canadian government from taking action at the present time on the proposals before this Committee. There is always a natural tendency to believe in such situations that the event would not have occurred if there had been more government regulation. We are passing through a similar phase in the United States during a period of time where savings and loans, a large money-center bank, and numerous government-securities firms have gone under. If local development, which is so necessary in a developing though mature economy like Canada's, is to progress, local banking institutions are in my view to be encouraged regardless of temporary set backs. There are ways to control the problem other than through new attempts at regulation. One way, as suggested earlier, is through regionalization of regulation. Another is through insistence that strong ownership and board representation be present in local institutions. The 10% rule may have been helpful in keeping the ownership of large banking institutions in diverse hands, but unfortunately it can only weaken a local banking institution which must depend for its growth upon the strength and capital commitment of its leadership. I believe that the necessity for regional development in Canada is so important that I would respectfully recommend that the capital percentage rules be modified at least to some extent. A country is developed locally by its entrepreneurial spirit. Canada needs more financial institutions controlled by men from all over the country who are willing to invest not only their time but their capital to develop their part of this vast and incredibly wealthy country.

AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE ON THE REGULATION OF FINANCIAL SERVICES

Thibaut de Saint Phalle

The many changes which have occurred during the past ten years in the financial services industry will be reviewed in this paper. Questions to be considered are: What brought these about; why they occurred; whether it is strictly a phenomenon in the United States or has world-wide implications and will it grow or like so many other business developments turn out to be just a passing phase.

What are the changes under consideration? The inflationary cycle of the 1970s and early 1980s has forced banks, insurers and securities firms to devise new products which will satisfy customer demand for a better return on savings. This competition for savings has brought about acquisitions by one segment of the industry of other segments as new products crossed traditional business lines. At the same time, industrial firms offering credit to their customers have sought access to their customers' savings through acquisitions of such depository pools as banks, insurance companies and securities firms. The lines of separation between the various segments of the industry have as a result become increasingly blurred.

The changes which have occurred are significant. They are not transitory, as they will produce lasting modifications in every facet of the financial services industry and will affect in due course the way in which the industry is regulated. This phenomenon is not restricted to the United States although it is most easily observed there. It has truly world-wide implications. Not enough attention has been paid to the reasons why all this has happened, what segments of financial services have been affected and why certain parts of the industry, such as insurance brokers and agencies will no longer be able to rely on the effective mantle of protection given them heretofore by the regulatory authorities.

The insurance business is one of the most heavily regulated in the world. Policyholders are entitled to government assurance that they will not be defrauded by the insurer's failure to remain solvent. Public policy in every country has demanded this. At the same time though insurance company regulation in every country today goes far beyond the protection of policyholders.--(1)

Who are the players in this evolving world of financial services? There are many, and they are among the most prestigious in the business world. Because of their strength they may be inclined to think that their business cannot be affected by others equally powerful. But history is replete with instances of a downfall brought about by a failure to adjust to change. In

business, as in everything else in today's world, change comes about rapidly. A successful business leader must be constantly aware of how the marketplace may bring about opportunities or dangers to his business. Since the concern here is with partial deregulation of an industry heretofore protected by regulation, management must be aware of what has happened recently in other regulated activities: airlines, trucking, telecommunications and securities brokerage commissions.

Pressure for deregulation has come more rapidly in the United States than elsewhere as recent successive administrations have reached the conclusion that competition is essential to keep inflation in check.

The players in the financial services scenario are many. First, there are the banks because they are at once the most aggressive and the most vulnerable. Secondly, there are the savings banks, savings and loan companies and other so-called thrift institutions (including credit unions), which combine the savings of the less wealthy and generally invest in housing or consumer loans. To this group might also be added mortgage lenders and real estate brokers. Third, there is the insurance business, with its underwriters, brokers and agents, all of whom can be expected to be resistant to change. Fourth, the securities brokerage industry is involved, including the United States, but not elsewhere, the investment bankers--who have already passed through one deregulation in the abolition some ten years ago of fixed commission rates. The fifth category includes industrial firms dealing with credit accommodation for their customers: companies totally unregulated such as General Electric, Sears-Roebuck, and J.C. Penney. There merchants have been caught in the credit squeeze which affected their customers as a result of inflation and high interest rates in the late 1970s and early 1980s. Next are the regulators, who are finding it difficult to decide whether it is better to deregulate certain activities which are currently heavily regulated, such as banks and thrift institutions, or whether it is better to regulate further the securities industry and any industrial firms which extend credit. The final group concerned are the legislatures--federal and state--who sell the regulatory framework.

The financial services industry is the core of the service economy. The service industry now employs 70 percent of the work force in the United States, so the stakes are high. In the United States this industry includes more than 90,000 business entities, including 15,000 commercial banks, 4,000 savings and loan associations, 1,000 mutual savings banks, 22,000 credit unions, 1,000 investment banks, 5,000 broker-dealers, 1,000 mutual funds, 1,000 mortgage banks, 2,000 life and health insurers, 3,000 property and liability insurers and more than 33,000 insurance brokers and agencies.--(2)

Further evidence of the importance of this issue is found in the fact that the financial services industry contributed \$100.4 billion, or 5 percent to the national income of the United States in 1980. Of this amount 46 percent was contributed by the insurance business, 44 percent by banking and 10 percent by the securities industry and others. Financial services accounted

for 5 million jobs, of which 2 million were provided by the insurance industry alone.--(3)

FORCES FOR CHANGE

The driving force for change within the financial services industry was the inflationary cycle of 1967-1982 and the high volatility of interest rates during this period. Interest rates rise to adjust for actual and expected inflation. The actions of the Federal Reserve Board in 1979-1982 to stem inflation by slowing the increase in the money supply--the so-called tight-money-policy--created high volatility in interest rates.--(4)

Inflation gave increasing importance to access to credit. Because the rate of interest banks could pay their depositors was controlled, the banks saw their deposit base severely eroded in favor of new competitors who were more innovative in the products they offered savers. At the same time competition within the various segments of the financial services industry made it essential not only to design new products but also made it necessary to cut the cost of distribution to the consumer. The large life insurers, with their network of company-paid agents, found they needed new products for their agents to sell. Such was necessary to maintain sales and increase revenues. They also needed to reduce the unit cost of policies issued, even if it meant invading the security broker's turf by marketing an appealing method of investment in addition to an insurance policy. The alternative was to change the marketing of life insurance by eliminating agents.--(5)

Inflation at the same time brought about a change in regulatory policy as the government sought to increase competition in the industry.

Finally, technological change--the use of electronic data processing, has strengthened the capacity of one segment of the financial services industry to enter related businesses, particularly since the large outlays required to convert to modern EDP methods can best be recaptured by intensive use of the equipment. As Walter Winston has said, banking is now a question of electronic transfers.--(6)

Consumers and savers have also added to the pressure on the industry. Inflation tended to drive the saver to invest in real assets such as real estate or collectibles, instead of financial assets, with the result that financial institutions faced a severe loss of funds. At the same time savers tended to demand a higher rate of interest if they left their funds in financial institutions. Depositors tended to take their savings out of banks and thrift institutions to invest in money market funds. It also meant that they borrowed heavily against their insurance policies.

How have all these factors affected individual parts of the financial services industry? All have been seriously affected.

Perhaps the segment of the industry most affected has been the banks and thrifts. Because the Federal Reserve limited the rate banks could pay their depositors, inflation and the accompanying rise in interest rates caused depositors to take their money out of the banks and invest in higher-paying securities, mainly money-market funds. In turn the banks were forced to replace the lost deposits through costlier CDs purchased by the money market funds. Fortunately, at the same time bank regulators in the U.S. permitted banks to offer additional services such as discount brokerage, and even some forms of insurance linked to the extension of credit.

Insurers, too, were greatly affected by the inflationary cycle. Life insurers not only faced a decline in the value of their long-term bond portfolios as interest rates rose, but also had to make increased payments to their policyholders who borrowed on their policies at stated interest rates of 5 to 6 percent. Property and liability insurers were faced with inflated claims for casualty and property losses. They experienced sharp down turns in underwriting profitability which they attempted unsuccessfully to make up through investment income.--(7) In life insurance, business shifted from the whole-life policy toward group and term insurance which are far less profitable. The life companies' extensive agency distribution system put further pressure on costs and led the companies to find other products for their agents to sell. The policyholder was demanding not only life insurance protection, but also a favorable rate of return on his investment in his policy. As new policies were designed with this in mind, insurers were led into direct competition with banks and security firms.

The industry response to the above pressures can be seen in cross-industry acquisitions. American Express, a major credit card company, acquired a large offshore banking system, a multiline insurance company and a major securities firm. Bank of America, the second largest bank in the United States, acquired the nation's largest discount securities broker. Citicorp acquired several consumer banks and troubled savings and loans. It now has hundreds of loan production offices in 39 states, offers data processing services and is beginning to offer insurance on a joint venture basis with the American International Group, a large international insurers. The Prudential Insurance Company of America acquired a large securities firm and has a state bank charter to obtain government insurance for its mutual funds. Sears-Roebuck, a major retailer, acquired a securities firm, a major real estate brokerage company and a savings and loan. These are in addition to the insurance company already owned for some years. Merrill Lynch acquired a bank and a savings and loan after developing the first cash management account to give its brokerage customers the ability to write checks against their securities brokerage accounts. At the moment, there has been little success in integrating the insurance, banking and securities activities of these new conglomerate organizations. Consumer demand, however, is likely to force marketing and product accommodation to meet his needs.

All these changes have been essentially brought about by customer demand as a result of inflation and the rise in interest rates. But an additional

comment about technological change is in order. Computer and telecommunications technology is bringing new competitors into the financial services industry. The capability in electronics transfer and/or credit cards of companies such as ATT, ITT, IBM Siemens, Phillips and Olivetti will lead them eventually to compete with banks. Automated teller machines (ATMs) are but the first expression of a technological revolution which will, in due course, enable the customer to handle all his needs for financial services and his payments through his home computer. Already Chemical Bank has created a joint venture with ATT to use electronic transfers as a method of avoiding restrictions on interstate banking.

FORCES PROMOTING CHANGED ACTIVITIES

There are good reasons for the various segments within the financial services industry wanting to compete more directly with each other. The banks are short term lenders, while life insurers deal in the long term. As the volatility of interest rates has increased sharply in recent years, long-term fixed rate funds have become much more significant. Lenders on the other hand are much more disposed to demand flexible exchange rates tied to the prime rate fixed by banks. Variable rate mortgages are but one instance of this trend.

Life insurers, in particular found it necessary to develop new set of products to replace its whole life contract. The rate of return produced by one's contract was too low in terms of their current interest rates. Policyholders in large numbers began to take out the low-cost loans allowed by their policies to reinvest the proceeds in higher-yielding financial instruments. In one month alone--April, 1981--policyholders in the United States borrowed \$1 billion against the cash values of their policies.--(8)

Another problem was that from 1974 to 1980 term insurance went from 31 to 54 percent of all individual life policies. This reduced premium income by 27 percent.--(9) Obviously, life insurance companies were forced to change their product. They did this in a number of different ways. A securities broker--E.F. Hutton--was the first to widely market "universal life," a flexible product that combines term insurance with a savings account offering money market rates. The policyholder can vary the size of premiums and the allotment between death coverage and investment. A company called Executive Life offered an additional refinement--a whole life policy with a surrender charge if it were cashed within the first 20 years. The surrender charge made it possible to cut the premium. This type of policy has proved popular. Other life insurers were obliged to innovate. Today there is very real competition in the life field in the U.S. and average insurance premiums, according to the American Council of Life Insurance, dropped 32 percent in the 1970s.--(10)

As life expectancy has increased, the part of the premium which reflects investment has necessarily become more important, and this is reflected in the new products developed by the insurers. "interest sensitive" investments are

now available for the savings portion of policies. These pass the investment risk, as well as the higher rate of return on to the insured. Other new contracts include: (1) endowment insurance with a fixed maturity date at which the accumulated investment is paid to the policyholder or his beneficiary; (2) variable life with an option to the policyholder to invest in stock, bond or money-market funds, but with an established minimum death benefit and (3) universal life, combining term insurance with a savings fund offering a money-market yield and flexible premium. New programs also include annuities and variable annuities used for retirement income because accumulations of income at the present time are tax free.--(11)

While insurance companies have been forced to develop new products, the banks have been eyeing insurers' total premium with envy. Citibank has estimated that individuals in the U.S. spent over \$100 billion on insurance in 1983, an average of \$1,200 per household per year. This explains why banks have been trying to get the states to allow them to enter the insurance business. South Dakota allows a bank organized within that state to do insurance business provided it is done outside the state. In New York, the governor has proposed that insurance companies and banks be permitted to engage in each others' business.--(12) It should be noted that in New York, savings banks have been permitted for some time to sell life insurance.

Insurers have high distribution costs and the problem of infrequent contact with their insureds. Banks on the other hand are constantly dealing with their customers. It would be a very natural development for banks and insurance companies to combine products through joint ventures, allowing life insurance policies to be sold at branches of banks to supplement their already existing credit insurance. There is a delicate political problem here, however, because this would adversely impact insurance agents who represent a powerful political constituency. Nonetheless, this type of joint venture is likely to grow. In time the bank customer can be expected to insert his bank credit card in the bank's machine in order to borrow on the cash value of his insurance.

The security brokerage must now be examined. Both banks and insurance companies have spread their wings in this direction. When the Equitable Life Insurance Society introduced in 1976 a variable life policy it needed two sets of licenses--insurance and securities--because the Securities and Exchange Commission had decided that the policy was a security. The marketing was tried through a stock brokerage firm, Merrill Lynch, as well as through insurance agents. Through Merrill Lynch, Equitable used a single premium because it was difficult for stockbrokers to get involved in multiple premiums. Other insurance companies began to work with brokers. This resulted in time in multiple takeovers of securities firms by insurance companies. John Hancock Mutual Life Insurance Co. bought Tucker, Anthony and R.L. Day; Equitable Life Assurance Society bought Donaldson, Lufkin & Jenrette, Inc.; Travelers Insurance Co. bought Securities Settlement Corp., a securities clearing house and Prudential bought Bache, Halsey, Stuart Shields, Inc. Whether the attempt to add to the insurance companies' distribution system in

this manner will reduce costs in a moot point. As the trend continues, however, it is likely to cause mutuals to convert to stock companies. This will permit them to become holding companies, thus permitting them to engage in additional activities and to obtain reduced tax burdens.--(15)

REGULATORY PROBLEMS

In the United States, depository institutions are subject to a dual regulatory system, i.e., regulation by the Federal government and/or by the 50 states. At the federal level there are three agencies with responsibility for the regulation of banks; the Federal Reserve System, the Comptroller of the Currency, and the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). National banks are chartered and regulated by the Comptroller of the Currency. All national banks are required to become members of the Federal Reserve System and are therefore subject to the control of the Federal Reserve Board. State banks are chartered by the states and are subject to regulations of the chartering state. State banks may elect to become members of the Federal Reserve System and thereby become state member banks. State nonmember banks may elect--and must do--to apply for deposit insurance protection from the FDIC and thereby become insured state nonmember banks. This means virtually all state banks are subject to federal regulation either through the Federal Reserve System or the FDIC. The Federal Reserve Board regulates exclusively the holding companies which own or control banks. This is one of the principal sources of the board's power because bank holding companies control 80 percent of bank assets in the United States.

Thrift institutions are separately regulated but the dual regulatory system applies here also. It may be noted that S&L holding companies have broader nonbanking powers than are permitted to bank holding companies. A unitary S&L holding company (one that owns only one insured S&L) is particularly favored because if it meets certain technical requirements it may freely engage in other business activities and is not subject to the same geographic restrictions. This means that it is not restricted in its business activities and that it is not subject to the prohibition on interstate banking. No wonder that Sears Roebuck used a Federally-insured unitary S&L as the umbrella organization for its securities, insurance and real estate brokerage activities.

There is a good deal of uncertainty as to whether this complicated and overlapping system of federal and state regulation of banks and thrift institutions makes any sense at a time when banks are facing increased competition from unregulated segments of the financial services industry. When viewed in the light of new products developed by the depository institutions as they seek to preserve their deposits, it would seem wise to regulate financial service entities on the basis of the functions they choose to exercise rather than on the basis of the labels by which they identify themselves. Furthermore it does not appear reasonable to allow industrial firms like Sears and others to engage in banking on an interstate basis when

institutions calling themselves banks are prevented from doing so. The regulatory system in the United States is archaic and tends to reduce competition. This leaves banks in a vulnerable position vis-à-vis industrial firms like Sears and securities firms like Merrill Lynch, both of which are unregulated yet have managed to come under the government insurance umbrella. It is incredible that Continental of Illinois--the 8th largest bank in the country--is prevented from obtaining deposits from outside its country of domicile because Illinois does not permit state-wide banking.

Historically, in the United States, the insurance industry has been regulated by the state in which the company is domiciled and secondarily, where it does business. Congress specifically confirmed the authority of the states to regulate insurance companies in 1945 when it adopted the McCarran-Ferguson Act. This Act also granted immunity to insurance companies from the federal antitrust laws.--(14) Banks, however, are subject to the antitrust laws; and bank acquisitions are carefully reviewed by the Department of Justice which applies those laws. State regulation of insurance companies covers (1) organization and licensing; (2) control over operations; (3) licensing of agents and brokers; (4) regulation of unfair trade practices; and (5) regulation of the financial condition of insurance companies. All insurance companies are required to maintain a substantial deposit of securities in trust with state authorities for the protection of policyholders.--(15)

Traditionally, federal statutes have enforced the separation of activities between banks, securities firms and insurers. Abuses led to the passage of the Glass-Steagall Act of 1933 which prevented banks from engaging in the distribution of securities. The Bank Holding Company Act of 1956 prohibits bank holding companies from engaging in activities not closely related to banking.--(16) Other legislation prohibits holding companies or banks from engaging in interstate banking. These policies stemmed from a perceived need to protect bank depositors and to prevent the concentration of economic and financial power in a few large financial conglomerates. Concentration of power is considered reasonable in insurance and, increasingly, in industry; but it is not permitted in banking. It is only in the past 10 years that legislative and regulatory controls over the banking system have begun to crumble. Today interstate banking through the action of certain states and the inaction of Congress and the Federal regulators is almost a fait accompli. There appears to be no doubt that this gradual deregulation to assure "a level playing field" between financial services companies will continue. Indeed, current proposals before Congress would permit bank holding companies to engage in insurance activities.

Insurance companies have not been under the same restrictive regulation as the banking system. However, as previously explained, they have been reluctant to expand either their activities or their product. Spreading the cost of distribution and the need to meet customer demand for a combination of life insurance coverage and a higher-earning yield have been the driving

force, to bring about change in the insurance industry. An urge to get around regulatory inhibitions has not been a factor.

The deregulation of the banking industry will force insurers to enlarge their activities. The question then becomes whether the state regulatory system is sufficient to supervise these changes in activities. This is an important question. The failure of Baldwin-United Corporation, with \$3 billion in insurance outstanding, has focused attention on whether state regulation is adequate for that type of enterprise. It has certainly raised the question as to whether federal regulation is needed for this type of financial services conglomerate.--(17) Legislation is unfortunately only reactive and never anticipatory. Both state and federal legislators are aware that the financial services industry is dramatically outpacing its regulatory system. The Conference of Insurance Legislators (CDIL) Task Force on Regulatory Initiative has raised serious doubts about the adequacy of state regulation.--(18) Are reserve funds adequate today for insurance companies? American Express was forced to add 230 million dollars to Fireman's Fund's reserve account not long ago. It will be difficult to set up a wall between banking and insurance risks if the two functions combine. Bank holding companies could divert bank dividends to an insurance subsidiary in need or, vice versa, the bank could make loans to companies in which the insurance company had made investments. To what extent is regulation by the Securities and Exchange Commission required of an insurance policy that begins to resemble a security? Who will stand behind the implicit guarantee of insurance policies in an insurance conglomerate? Will Congress decide that federal preemption of insurance company regulation is necessary? Does Baldwin-United indicate a need for FDIC-type insurance for that industry as well as banking? Up to the present this has not been the case. The recent savings and loan difficulties in Ohio suggest how little it can take to cause a loss of confidence on a world-wide basis simply because of a single S&L problem in one state. How might the system of world-wide reinsurance be seriously affected by the difficulties of one local company? One thing seems clear: federal or state action to deregulate financial services is raising serious implications for continued state regulation of both banks and insurers.

INTERNATIONAL IMPLICATIONS OF DEREGULATION

When changes as important as those which have been noted occur in a major industry in one country there are certain to be international reverberations. This is particularly true in banking and life insurance, as both businesses are becoming increasingly international in their reach. Both in the United States and abroad, the change has been --'market driven'--to meet the customer's demand for better service and a higher return on his savings in an inflationary environment.

In Canada, the Province of Quebec is about to pass in 1985 legislation to make it possible for banks, insurance companies, trust and securities firms to enter each others' business within the province. If Quebec takes this action,

Ontario is likely to follow, and the federal government will then consider making the change nationwide. As in the United States, the Canadian government can preempt regulation of financial services. Banking in Canada, with its five major banks, is quite different from the United States, where there are 15,000 banks and a dual regulatory system. The same concentration exists in insurance and in securities brokerage. Change will therefore be much easier to accomplish in Canada. It could result in a much more competitive environment which would tend to benefit the customer for financial services. The so-called four pillars of financial services: banks, insurance companies, investment dealers and trust companies, clearly no longer will be kept separated by legislation in Canada.

“Creeping deregulation” has already been evidenced in the form of networking arrangements such as the deal Midland Doherty has with Aetna or within Trilon Corporation, which comprises a trust company and an insurance company. Thus, while a securities firm cannot be an insurance company as yet, it can utilize an insurance company's products through the securities firm's sales and distribution system. Business evolution has already forced a visible breakdown of the old structure. The Canadian legislature is clearly under pressure from the marketplace.

Cross border mergers are beginning to emerge in Canadian insurance, for example, Alexander & Alexander, a large United States insurance brokerage company has acquired Reed Stenhouse Companies Limited, in Toronto.

In Japan, where 4 large securities firms share most of the business, a fierce battle is raging with the banks for each others' business. Their tactic--not unusual with the Japanese--is to try specific cooperative linkups. Banks, as of April, 1985, were accepting limited cooperation with securities firms in consumer lending and credit card financing. Each of the four big securities firms has picked a major bank to work with: Daiwa--Sumitomo Bank; Nikko--Mitsubishi Bank; Yamaichi--Fuji Bank; Nomura (the biggest firm)--Mitsui Bank. There is no possibility at present in Japan that the securities firms will acquire banks, or vice versa, as in the United States or the United Kingdom: that is forbidden by Japanese law. But the old “zaibatsu” system has been recreated effectively through cooperative arrangements. As in the United States, securities firms in Japan are seeking the banks' deposits by offering high-yielding funds linked to medium-term government securities. The brokers, prevented by the finance ministry from putting automatic teller machines (ATMs) in department stores to transmit cash, now want access to bank ATMs. Since banks in Japan make few consumer loans and the interest rate on bank deposits is controlled by the central bank, the securities firms have the same reason as in the United States to give the bank depositor a better rate of return. Naturally, the banks want to maintain the protected low interest rates on deposits prescribed by the government and to prevent the brokers from getting access to these funds.--(19)

In Europe, the same pressure for change is occurring. In the United Kingdom, the Royal Bank of Scotland, Edinburgh, has become the first clearer

(retail bank) to underwrite general insurance business on its own account as well as marketing it. The Bank of England will merely require that insurance be segregated from the bank's other activities so that insurance risks and liabilities cannot become even an indirect charge against banking assets.

In France, GAW the third largest insurance company is about to take an equity participation in Credit Industrial et Commercial, a very large bank dealing in foreign credits. And in late 1984, VAP, the biggest French insurer, took control of the Banque Worms. This would appear to indicate a growing effort on the part of insurance companies to take over banks. This is not surprising since for some time banks have been trying to acquire insurance companies. They want their large cash reserves and their network of agents who could be trained to sell bond and stock funds. It must be remembered that commercial banks are not prevented from acting as investment banks in the distribution of securities in Europe as they are in the United States. On the other hand, insurers in Europe are not free as they are in the United States to make long-term loans to industrial firms. Worms, Paribas and Banque Lazard have all acquired insurance companies. Banks have also directly entered the life insurance field: Paribas through Cardif, the Credit Agricole through Soravie. Presently, the insurance companies have become richer and more aggressive while the banks, perhaps as a result of recent nationalization actions, have become poorer and more timid. It is highly likely that competition between the banks and the insurance companies will grow even more in the future as both distribute bonds and mutual funds to French savers and the banks cover their consumer loans with insurance policies.

In Germany, changes are particularly revealing. In the postwar period, the German life insurance business has consistently been one of the most profitable areas in the entire West German economy. From 1950 to 1982 the amount of money that West Germans invested in life insurance policies increased by over 4,400 percent. 1984 was a record-breaking year: Germans paid over DM 40 billion (approx. \$14 billion) in life insurance premiums. In addition, investments by life insurance companies yielded over DM 20 billion (\$7 billion) in capital gains last year. In 1984, the insurance industry administered assets in excess of DM 270 billion (almost \$100 billion in 1984 prices); and this figure grows by an additional DM 20 billion every year.-- (20)

In the past decade and a half, the insurance industry's success in attracting new business has come largely at the expense of German banking institutions. From 1970 to 1983 the insurance industry's market share of the total German personal savings' pool increased from 13.4 to 31.5 percent. In contrast, during the same period 1970-1983, the percentage of total personal savings that were invested in West German financial institutions dropped from 50.8 to 37.8 percent.--(21) The underlying causes of this restructuring of the market are traceable to the changing savings habits of the average West German citizen. Germans have always been known to possess an "insurance mentality", but the perceived necessity of taking precaution against a financially

uncertain future has grown noticeably more pronounced among West Germans in recent years.

In the early 1980s, new sources of capital were fast drying up for German banks just as a series of domestic business failures and a serious international debt crisis strained their financial resources. The need for German banks to develop innovative savings plans became readily apparent.

In the fall of 1983, West Germany's largest financial institution, the Deutsche Bank, fired the opening salvo in the battle to regain its lost customers. In November it introduced a new long-term savings plan with a built-in insurance component. Customers who wish to save money while receiving insurance protection contract to pay into their bank account a certain sum of money per month over an 8 to 25 year duration in order to reach their agreed-upon savings goal (say DM 50,000). Deutsche Bank requires a minimum monthly payment of DM 100. The collected savings will accrue interest at a variable rate (currently 6 to 7 percent). In order to break the contract and withdraw funds without incurring a severe penalty, one must give 4 years' notice. At the end of the savings contract, a bonus will be paid, the size of which is determined by the length of the contract. After 20 years, a 30 percent bonus is added to the accumulated savings. Along with the savings contract, the client signs for a life insurance policy, which guarantees full payment of the agreed-upon sum of money (DM 50,000) should the client die before completion of the savings contract.--(22)

The breach in the life insurance monopoly soon became a wide rift as, within 10 months, 70,000 customers invested a total of 1.5 billion marks in these new "life insurance/savings accounts".--(23) Other major banks rushed in to capitalize on this new twist in the old life insurance policy. Savings and loan and thrift institutions soon followed with their own "savings plans", as did multinationals (ITT and others) through local subsidiaries, and even the German equivalent of Sears & Roebuck Co. Now ten million "Quelle" customers can purchase life insurance by catalogue.

Reaction by German life insurance executives was sharply critical. Some life insurance companies even threatened to curtail the transfer of credit to banks. The impact of such a move could be substantial since banks rely heavily upon life insurance companies as a source of short-term capital.

By November 1984, however, most West German insurance companies adapted an "If you can't beat 'em, join 'em" approach. Sensing a pent-up market demand for savings/retirement plans that also offer life insurance protection, many of the major life insurers began developing their own investment plans, encompassing a fixed savings goal, with risk insurance protection. In February 1985, the director of Allianz-Versicherung, Germany's largest insurance group, announced that his company was seriously considering forming its own subsidiary bank, in order to provide all the financial services of banks.--(24) This has led some observers to remark that the lines separating the insurance and banking institutions have become virtually invisible.

The insurance industry complains that the deck is stacked in favor of the banking industry. Section 7 of the Insurance Regulatory forbids German insurers from directly engaging in non-insurance business.--(25) On the other hand The finance laws impose no such restrictions upon German banks. This is the result of a jealously-guarded tradition of laissez faire regulation of the German banking industry, which has been carried over from the 19th century. The 'Universal Bank System', as it is called, allows German bankers to invest in practically anything that has to do with money; and major banks, such as Deutsche Bank, are involved in a mind-boggling array of business activities.--(26) (In fact, Deutsche Bank is the largest stockholder in Allianz Versicherung, Germany's largest insurance group.) In addition, German banks are granted much more flexibility in setting the interest rates they offer on their savings accounts than are German insurance companies in setting the premium rates on their life insurance policies.--(27)

At least one insurance group in recent months, Allianz Versicherung, has sought to circumvent these legal obstacles to diversification by restructuring its corporate holdings. Any such restructuring, however, is subject to the approval of the West German insurance regulatory commission.

What about American financial services companies expanding into other activities abroad which would not be permissible in the United States? United States' banks have become investment bankers abroad. Citicorp has entered the life insurance business, although in December, 1984 the Federal Reserve Bank denied its application to underwrite property insurance in Australia, while accepting its role to act as a general insurance broker in order to sell property, liability and insurance written by other companies. Nationwide joined forces with a German mail-order retailer some 15 years ago. Prudential has a joint insurance venture in Japan with Sony, the electronics company.--(28)

In the European community there has been much discussion about keeping out foreign, i.e., non-member countries' insurance companies. This however, is an easy problem for the foreign company to solve. It need only establish a subsidiary instead of a branch. The tendency here will be for separation of regulated insurance activities from those that are not regulated such as ocean marine insurance and other types of commercial transportation insurance.

Certainly, the internationalization of insurance will follow the same trend that has occurred in banking. Today, the large international banks domiciled in the United States, Canada, Japan, the United Kingdom, France, West Germany, the Netherlands and Belgium are increasingly developing new products in overseas markets. This includes insurance brokerage, leasing, property management, securities distribution and portfolio management. Additionally, it is evident that every banking transaction in foreign trade involves risks which can be covered by insurance. Will not the banks tend more and more to cover these risks through captive insurance companies or joint ventures? Such seems probable. This must represent a natural extension of

banking activity in international trade. It will be interesting to observe how insurers will react.

CONCLUSIONS

1. While the regulatory framework in the United States has been far more complicated and pervasive than in other western countries, some segments of the financial services industry have remained unregulated and others only partially so.--(29) This has increased market-driven pressure for change, particularly within the banking system. Banks and thrifts have been losing their deposits because of limitations on interest that they can pay. Hence they have been obligated to buy funds through issuance of Certificate of Deposit (CDs) sold to money-market funds. These funds are controlled by the securities industry.
2. In the United States, Canada, and the countries of Western Europe both banks and life insurance companies have developed new products to entice savings from each other. In countries such as Japan the securities industry is the most aggressive; in the United States, the United Kingdom and West Germany it is the banks; in France it appears to be the insurance companies.
3. The trend toward increased competition between the various segments of the financial services industry will continue to grow. Banks, insurers, and securities firms will continue to acquire each other wherever such acquisitions are not prohibited. Unregulated industrial firms like Sears or General Electric, which offer consumer credit, will seek to acquire all three.
4. Banks, insurers, and securities firms will continue to develop new products to compete more effectively with each other.
5. This competition within the financial services industry was not foreseen by the regulatory authorities. Particularly in the United States, both the federal regulators and the Congress are confused as to what to do. They are not likely to adopt any rational regulatory changes until further crises develop within the industry. As new products have developed in the marketplace, it has placed a tremendous strain on the regulators to supervise new risks undertaken. It should be noted, for example, that the average daily volume of transactions in United States government note and bond futures totaled \$26 billion in 1984, compared to \$8 billion in 1983. Trading in currency options increased eight fold in 1984 over 1983. It might also be said that in the United States there is a speculative frenzy to which the regulatory authorities have been paying little attention. When secondary government securities firms one after the other go under, it is time to realize that a problem

exists. That the demise of one Ohio savings and loan would cause tremors in the international financial marketplace indicates the fragility of the international financial system. The regulatory framework in the United States is complicated, overlapping, chaotic and totally inadequate to deal with current conditions in the financial services marketplace. Regulation needs to be simplified, with fewer regulators and a better understanding of the purpose of regulation: who is to be protected and why. This does not mean that more regulation is needed but regulation better adapted to the needs of a market-driven economy increasingly dependent upon credit must be developed. The regulators are simply hopelessly at a loss to understand the market changes which they themselves brought about through regulatory controls in an inflationary economy.

6. Since the Federal Reserve Board has resumed increases in the money supply at a rapid rate to maintain industrial recovery, there is continual pressure on the financial services industry to become increasingly competitive.

Because the whole world is on a paper-dollar monetary standard, increases in the money supply, if maintained at current rates, will necessarily bring back an inflationary cycle.--(30) Such an event must not catch the financial services industry unprepared. The conservatism and strength of insurers have in the past proved immensely helpful in sustaining the economy in periods of inflation as well as deflation. They must play a leading role in preparing for an uncertain future. Industry awareness is the best response to demands for additional regulation.

(1) Spencer L. Kimball, "The Purpose of Insurance Regulation: A Preliminary Inquiry in The Theory of Insurance Law," Minn. L. Rev., Vol. 45, No. 471, pp. 514-516 (1961); Werner Pfennigstorf, "American Insurance Regulation Seen Through European Eyes," Richard D. Irwin, Inc. (1969).

(2) "Report of the Executive Advisory Commission on Insurance Industry Regulatory Reform," State of New York (1982) Appendix B, p. 101.

(3) See n. 2. supra, p. 101.

(4) Thibaut de Saint Phalle, "The Federal Reserve, An Intentional Mystery," (1985), Ch. 3, pp. 105-109.

(5) Mary Rowland, "Competition, Market Shifts Hit Staid Life Insurance Arena," Dun's Business Month, February 1985, pp. 72-84.

(6) Walter B. Winston, Speech at International Monetary Conference, London, England, June 11, 1979, pp. 4, 6, & 7. Also see "Report of the

Executive Advisory Commission on Insurance Regulatory Reform,' ' State of New York (1982), p. 103.

(7) American Insurance Association, 'Expansion of Banks Into Insurance,' (May 1983), pp. 8-11.

(8) Note 3, *supra*, p. 72.

(9) *Ibid*.

(10) *Ibid.*, p. 73.

(11) Under the U.S. Treasury's 1985 tax proposal, accumulations would cease to be tax free. This would be a great blow to the U.S. life insurance industry.

(12) This is the result of the extensive report referred to in Footnote 2, *supra*.

(13) For a well-considered article on the whole question of how financial services deregulation has affected the insurance industry in the United States, see Nancy M. Lytle, 'Financial Services Deregulation and the Insurance Industry,' Insurance Counsel Journal, July 1984, pp. 362-388.

(14) *Ibid*, p. 364. See also 'Insurance Deregulation: Issues and Perspectives,' The Conference Board, p. 3, (1982).

(15) Huebner & Black, 'Life Insurance,' 657-8 (10th Ed. 1982).

(16) This definition as expected has proved difficult for the courts as well as the Federal Reserve Board to interpret. See Note 6 at pp. 156-159.

(17) Richard J. Whalen and David Secrest, 'Emerging Federal Issues in the Insurance Industry,' Wires, Ltd., March 9, 1984, p. 3.

(18) Huebner & Black, 'Life Insurance,' 656-8 (10th Ed. 1982).

(19) 'Japanese brokers and banks join in battle,' The Economist, November 17, 1984, pp. 81-82.

(20) Stern, August 2, 1984, p. 112.

(21) Froehlings, 'Handlesblatt,' December 18, 1984, p. 8.

(22) 'DM-Magazin,' November 1984, p. 103.

(23) 'Industriemagazin,' October 1984, p. 72.

(24) 'Wirtschaftswoche,' February 8, 1985, p. 44.

(25) "Berliner Zeitung," January 17, 1985, p. 2.

(26) "Spiegel," February 11, 1985, p. 43.

(27) "Berliner Zeitung," January 17, 1985, p. 2.

(28) Werner Pfennigstorf, "Doing Insurance Business Abroad," Research Contributions of the American Bar Foundation, 1981, No. 1, p. 265.

(29) See Note 14.

(30) In the three months ending February 28, 1985, M-1 has increased 15.2 percent and in M-2 13.2 percent. Source: U.S. Department of Commerce.

BIBLIOGRAPHY

"The Federal Reserve - An Intentional Mystery" - Thibaut de Saint Phalle, Praeger, April 1985.

OECD, Press Review Section, February 12, 1985, "L'Europe Aiguise ses Armes pour Offrir a des Industries un Marché "deregule."

"Harter Kampf um die Spargroschen," Handelsblatt, February 8, 1985, p. 7.

"Das Monopol wackelt," Industriemagazin, October 1984, pp. 72-74.

"Banken contra Versicherungen: Kampf um Kunder," Wirtschafts Woche, February 8, 1985, pp. 44-61.

"The Financial Services Surge", N.Y. Times, February 12, 1985, p. D2.

"L'Assurance en Pleine Mutation" - Le Monde, Paris, February 5, 1985, p. 20.

"La Deregulation par les Reseaux" - Le Monde, Paris, February 5, 1985, p. 21.

"Competition, Market Shifts Hit Staid Life Insurance Arena" Dun s Business Month, February 1985.

“Aktionaere sollen vor der Anfaelligkeit einer ‘Monokultur’ geschuetzt werden,” Handelsblatt, January 18, 1985, p. 18.

“Banken besser dran als Versicherer?” Berliner Zeitung, January 17, 1985, p. 2.

“Allianz: Ratschlaege an andere,” Die Zeit, Nr. 3, January 11, 1985, p. 36.

“Spiel Ohne Grenzen,” Handelsblatt, January 8, 1985, p. 2.

Heinz Benoelken, “Ueberlegungen zur Kooperation von Kreditinstituten und Versicherungen,” Zeitschrift fuer das gesamte Kreditwesen, 1. Heft, 1985, pp. 14-20.

Johnannes Froehlings, “Das S-Versicherungssparen verknuepft Risikoabsicherung mit dem Sparmotiv,” Handelsblatt, December 18, 1984, p. 8.

Rita Lansch, “Angerer hat Verstaendnis fuer die Plaene der Allianz,” Handelsblatt, December 7, 1984, p. 10.

“Je staerker die Konkurrenz, desto besser fuer den Sparer,” DM-Magazin, extra-Heft 14, November 1984, pp. 103-107.

“Das Monopol wackelt,” Industriemagazin, October 1984, pp. 72-74.

“Attacke auf den Milliarden-Kuchen,” Stern, August 2, 1984, pp. 112-23.

“U.S. Canada Services Pact Could Reverse Protectionist Trend”, Maurice R. Greenberg, Financier, January 1985, p. 34.

“Rough Times Hit Insurance Industry”, Washington Post, January 13, 1985, p. F16.

“Financial Services Deregulation and The Insurance Industry” - Nancy M. Lytle, Insurance Counsel Journal, July 1984, p. 362.

“Strategic Planning Concepts: The Insurance Application” - J. D. Hammond, The National Underwriter Company, 1984.

William E., Kingsley, The William Elliot Lectures, 1983, College of Business Administration, The Pennsylvania State University, pp. 58-60.

“A Financial Service Merger That Breaks the Mold”, Business-Week, November 19, 1984, p. 147 (discussing acquisition of Donaldson, Lufkin & Terrette, Inc. by Equitable Life Assurance Society).

“Japanese Brokers and Banks Join in Battle”, The Economist, November 17, 1984, p. 81.

BUSINESS WEEK

NUMBER 2895

MAY 20, 1985

IDEAS & TRENDS

HOW THE FED
LETS THE
DEFICIT
FLOURISH

by Thibaut de Saint Phalle

By canny control of the
monetary system, the Fed
plays pusher to the
spending habit of Congress

WASHINGTON ATTORNEY THIBAUT DE SAINT
PHALLE WAS A DIRECTOR OF THE EXPORT-IMPORT
BANK AND IS AUTHOR OF THE FEDERAL
RESERVE: AN INTENTIONAL MYSTERY

Federal Reserve Board Chairman Paul A. Volcker frequently lectures Congress on the need to reduce the budget deficit. In this he is following the example of his two immediate predecessors, William McChesney Martin Jr. and Arthur F. Burns, both of whom warned that unless Congress mended its profligate ways and cut spending, inflation and interest rates would soar.

It is puzzling that no one in Congress ever points out that it is the Fed itself that creates inflation and, more recently, permits Congress to ignore the growing budget deficits. The Fed, by financing the federal deficit year after year, makes it possible for Congress to continue to spend far more than it collects in tax revenues. If it were not for Fed action, Congress would have to curb its spending habits dramatically.

Volcker must know this even as he criticizes Congress, and Congress allows this meaningless criticism because it wants to continue to overspend. The exhortations to cut spending are only a game that the public does not understand. Congress goes on overspending, and the Fed goes on financing government as it spends beyond its means.

INTERNATIONAL ROLE. How is this scenario possible? After all, Congress created the Fed in 1913 and can modify the agency's mandate any time it wants. The answer lies in looking at what a central bank, such as the Fed, is supposed to do and how over many years the Fed has done the opposite, now enabling the U.S. to incur, and continue to increase, the greatest governmental deficit ever created.

The role of a central bank is to maintain a steady price level, to ensure sufficient liquidity to accommodate growth within the private sector and prevent any liquidity crisis in the banking system, and, internationally, to maintain an approximate parity of exchange rates.

Before the Fed's creation, some 5,000 banks were operating in the U.S. without any central bank at all. Each bank could issue its own notes, but under rigid controls. The system allowed for no increase in liquidity to finance economic growth. Worse yet, there was no central clearing house, no easy means of getting funds from one part of the country to another, and no "lender of last resort" if a bank suddenly became short of funds. Further, if there was a run on a bank at any time, all the other banks would immediately add substantially to reserves of cash so as to be ready to face the demands of depositors who wanted their money. The Federal Reserve Act solved these problems nicely. It created 12 regional central banks with authority to discount paper from commercial banks in their districts, that is, lend money to these banks by buying their debt instruments at a discounted rate established by the Fed regional bank. In this way the Fed banks operated as effective lenders of last resort to solve the liquidity problem of commercial banks.

But the Fed could discount only commercial paper of private banks, not that of the federal government. The Fed was never intended to fund the government, only the private, productive economy. And the private sector operated under strict rules: No unbacked, speculative paper could serve as collateral for loans to banks.

Unfortunately, Congress did not prohibit the Fed from buying debt instruments from the Treasury Dept. Not many people realize that when the Fed purchases Treasury securities, the transaction, in effect, costs the Treasury nothing because the interest paid by the Treasury to the Fed is paid back to the Treasury at the end of the year, minus the Fed's administrative expenses. The Fed creates money out of thin air, uses it to buy government securities, then returns the interest paid to the government. This amounts to a perpetual-motion machine, taxing future Americans because the present ones refuse to live within their means.

PRECEDENTS. The machine can be turned off. President Reagan should propose that Congress amend the Federal Reserve Act to prohibit the Fed from increasing its portfolio of U.S. government paper. This would immediately force a sharp reduction in government expenditures. The Fed could then start again to control the monetary system by using its discount window to fund

commercial bank loans--at lower interest rates, say 6%--properly secured by commercial paper from the private sector. This would allow the Fed to increase liquidity only for the productive private sector, not to finance government debt. That sort of lending is not inflationary.

Precedents exist for this proposed change in policy. During the Korean War, President Harry S. Truman insisted that the Treasury avoid asking the Fed to finance the federal debt to pay for the war because he feared this would cause inflation, increase interest rates, and bring on a recession. In 1959, French President Charles de Gaulle faced not only the possibility of civil war over Algeria but also a rising government deficit, and his economic czar, Jacques Rueff, solved the problem by notifying the Banque de France that it could not add to its holdings of French government obligations. This forced a 30% cut in the following year's budget. Where are today's Trumans or de Gaulles?

APPENDICE "FNCE-81"

M É M O I R E

SUR

LES PROPOSITIONS CONCERNANT LA RÉGLEMENTATION DES
INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA
(LIVRE VERT)

DU

MOUVEMENT DES CAISSES POPULAIRES ET
D'ÉCONOMIE DESJARDINS



La Confédération
des caisses populaires
et d'économie Desjardins
du Québec

Septembre 1985

M É M O I R E

SUR

LES PROPOSITIONS CONCERNANT LA RÉGLEMENTATION DES
INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA
(LIVRE VERT)

DU

MOUVEMENT DES CAISSES POPULAIRES ET
D'ÉCONOMIE DESJARDINS

La Confédération des caisses populaires
et d'économie Desjardins du Québec

Septembre 1985

SOMMAIRE

DESJARDINS: UNE INSTITUTION COOPERATIVE FINANCIERE

Le Mouvement Desjardins exprime ses vues sur le document d'étude traitant de la réglementation des institutions financières canadiennes à partir d'une double perspective: à titre d'institution financière, et, à titre d'un réseau d'institutions coopératives financières.

Le Mouvement Desjardins se réfère à trois facteurs d'analyse propres à toute forme d'organisation économique, à savoir, la participation à la propriété, la participation au pouvoir et la participation aux résultats, pour établir clairement dans son mémoire les distinctions existant entre les coopératives financières et les autres formes d'institutions financières au Canada.

Sur la base des distinctions fondamentales établies, le Mouvement Desjardins commente ensuite les propositions du Livre vert. Le Mouvement Desjardins souscrit aux préoccupations de solvabilité des institutions financières, d'équité réglementaire et de protection du consommateur exprimées dans le Livre vert.

Toutefois, le Mouvement Desjardins - à la lumière des principes qui guident ses activités coopératives et de l'expérience qu'il a acquise au cours de son histoire - ajoute des commentaires précis sur chacun de ces points:

- Solvabilité des institutions financières

Le Mouvement Desjardins est d'avis que l'Etat n'est pas le seul responsable de cette dimension et que les institutions financières ont elles-mêmes des responsabilités au moins égales sinon supérieures à celles de l'Etat en cette matière. Il fait également état de l'autodiscipline qu'il s'est donnée et des mécanismes qu'il a mis en place pour en assurer la concrétisation chez lui.

- Equité entre les institutions financières

Le Mouvement Desjardins ne s'oppose pas à une réglementation qui accentuerait la concurrence dans le secteur financier. Il est lui-même disposé à jouer les règles du jeu à cet égard. Mais, il demande que toute modification à la réglementation ne l'oblige pas à modifier sa nature coopérative.

- Protection des intérêts du consommateur

Le Mouvement Desjardins a une longue tradition en ce domaine et les nombreuses activités qu'il a menées dans plusieurs secteurs plaident en sa faveur. Mais, il croit toutefois que si les responsabilités des institutions financières étaient accrues à l'égard du consommateur, il faudrait aussi veiller à responsabiliser le consommateur lui-même si l'on veut faire oeuvre durable et solide en cette matière.

LES PROPOSITIONS DU LIVRE VERT

A. LES MOYENS OPERATIONNELS

Le Mouvement Desjardins ne perçoit pas l'intérêt ni la nécessité d'alourdir l'exercice du contrôle et de la surveillance de la part des autorités réglementaires. Il serait plutôt favorable à une législation qui baliserait clairement les obligations, devoirs et pouvoirs des institutions financières, qui les responsabiliserait et qui favoriserait l'autodiscipline de celles-ci.

Les "transactions intéressées"

En ce qui concerne plus spécifiquement ce que le Livre vert appelle les "transactions intéressées", le Mouvement Desjardins tient fortement à faire valoir qu'en raison des implications de la solidarité interne, de la distribution étendue de la propriété et d'un pouvoir démocratique largement partagé, cette notion ne peut s'appliquer ni au Mouvement Desjardins, ni aux autres institutions financières coopératives.

Les conflits d'intérêts

Eu regard aux conflits d'intérêts, le Mouvement Desjardins croit qu'au-delà des précautions auxquelles chaque institution financière responsable devrait s'astreindre, des règles claires et d'application facile devraient être incluses dans la réglementation générale des institutions financières canadiennes de façon à protéger les consommateurs contre des situations abusives.

B. LES MOYENS STRUCTURELS

Dans le cas des moyens structurels proposés (Société de portefeuille financière), le Mouvement Desjardins réclame que toute législation ou réglementation nouvelle tienne compte de sa spécificité coopérative et lui permette, notamment, de respecter son rythme d'évolution ainsi que les cheminements de ses instances décisionnelles démocratiques. En conséquence, si de nouvelles possibilités d'organisation sont accordées aux institutions financières, le Mouvement Desjardins demande de pouvoir choisir le moment où s'effectueront ses modifications structurelles propres.

Le Mouvement Desjardins exprime enfin sa volonté, quel que soit son développement futur, que ses institutions ne soient pas simultanément soumises à deux autorités de surveillance et de contrôle.

AVANT-PROPOS

En raison de la complexité des réalités financières, sociales et économiques qu'il touche, de l'envergure des changements qu'il envisage et de la portée des conséquences qui peuvent s'ensuivre, le projet de réforme de la réglementation des institutions financières canadiennes pose à l'ensemble des intervenants concernés un défi de taille. C'est pourquoi la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec juge de son devoir d'exposer aux autorités compétentes les préoccupations qui sont les siennes et celles de l'ensemble des organismes qui composent le réseau d'institutions qu'on appelle commodément le Mouvement Desjardins.

C'est d'abord à titre de réseau d'institutions financières que le Mouvement Desjardins désire exprimer ses vues. Depuis longtemps, ce réseau de caisses et d'institutions spécialisées joue un rôle considérable dans le financement des activités économiques, particulièrement au Québec, et ce rôle, d'année en année, a tendance à s'accroître et à se diversifier.

A elles seules, au 31 décembre 1984, les caisses populaires et les caisses d'économie Desjardins rassemblaient pas moins de 3 975 000 membres. A ce nombre, il faut encore ajouter les clients individuels et corporatifs servis par les diverses institutions rattachées au Mouvement. En combinant ces deux catégories d'utilisateurs des services du Mouvement Desjardins, on obtient une proportion imposante de la population, des entreprises et des corps publics du Québec.

On ne peut, non plus, parler du rôle du Mouvement Desjardins au Québec sans rappeler qu'il maintient à la disposition de la population plus de 1 700 points de service, dont 1 400 sièges sociaux de caisses, 250 centres auxiliaires de service et une soixantaine de bureaux régionaux et de succursales des institutions. Les 1 400 caisses, disséminées dans tout le territoire québécois, sont présentes dans un très grand nombre de localités, dont plusieurs centaines où il n'y a aucune autre institution financière. Enfin, toujours au 31 décembre 1984, les caisses Desjardins administraient un actif total de 19,3 \$ milliards, et l'actif cumulé du Mouvement s'établissait alors à 22,6 \$ milliards.

Le Mouvement Desjardins est donc un réseau d'institutions financières très fortement engagé dans l'économie québécoise et dans le système financier canadien, où il est notamment un membre à part entière de l'Association canadienne des paiements. Cela, toutefois, ne réduit en rien les caractéristiques propres que confère au Mouvement sa nature coopérative. C'est également à titre de réseau d'institutions financières coopératives que le Mouvement Desjardins souhaite manifester ses points de vue concernant la réglementation des institutions financières canadiennes et, de façon plus précise, vis-à-vis des propositions soumises au public dans le récent "Livre vert" du Ministère des Finances du Canada. C'est l'objet du présent mémoire que de porter à l'attention des autorités gouvernementales les opinions et attentes du Mouvement Desjardins.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

CHAPITRE I - LE MOUVEMENT DESJARDINS

A. UNE INSTITUTION FINANCIERE

B. UNE INSTITUTION FINANCIERE COOPERATIVE

1. Une finalité différente

2. Des modes de fonctionnement différents

a) le partage de la propriété

b) le partage du pouvoir

c) le partage des résultats

CHAPITRE II - LES INTENTIONS PROFONDES DU LIVRE VERT

A. LA SOLVABILITE DES INSTITUTIONS FINANCIERES

1. L'expérience du Mouvement Desjardins

a) la liquidité

b) la capitalisation

c) la diversification des risques

d) la Corporation de fonds de sécurité de la
Confédération Desjardins

2. Les orientations souhaitées

B. L'EQUITE ENTRE LES INSTITUTIONS FINANCIERES

C. LA PROTECTION DES INTERETS DES CONSOMMATEURS

CHAPITRE III - LE MOUVEMENT DESJARDINS ET LES PROPOSITIONS DU
DOCUMENT D'ETUDE SUR LA REGLEMENTATION DES INS-
TITUTIONS FINANCIERES CANADIENNES

A. LES MOYENS OPERATIONNELS

1. La complexité de la réglementation
2. Les transactions intéressées
 - a) les implications de la solidarité interne
 - b) la distribution étendue de la propriété
 - c) un pouvoir démocratique largement partagé
 - d) des règles concernant les services internes
3. Les conflits d'intérêts

B. LES MOYENS STRUCTURELS

ANNEXES

- Annexe A Le Mouvement Desjardins, en bref
- Annexe B Les institutions d'assurance et de fiducie du
Mouvement Desjardins
- Annexe C Les principes coopératifs
(Alliance coopérative internationale - 1966)

INTRODUCTION

L'histoire du Mouvement Desjardins et l'ensemble de ses activités le définissent nettement comme UN RESEAU D'INSTITUTIONS FINANCIERES COOPERATIVES. Comme un réseau d'institutions financières, le Mouvement Desjardins partage beaucoup de traits en commun avec les autres institutions financières qui composent le système financier canadien. Comme organisation coopérative, cependant, le Mouvement est porteur d'une finalité et de modes de fonctionnement qui le distinguent fondamentalement des autres types d'entreprises du domaine financier. Le premier chapitre du présent mémoire tentera de mettre en évidence ces ressemblances et ces différences de manière à éclairer les considérations qui suivront.

Le second chapitre portera sur les intentions que manifestent le document d'étude "La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer" et le "Supplément technique" qui l'accompagne.

Enfin, dans un troisième chapitre, le Mouvement Desjardins veut exposer ses réactions précises aux principales propositions du Livre vert.

CHAPITRE I

LE MOUVEMENT DESJARDINS

Sur le plan historique ou par rapport à ses activités actuelles, le Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins (M.C.P.E.D.) ou, en abrégé, le Mouvement Desjardins se manifeste avec évidence comme un regroupement ou un réseau d'institutions financières et comme une organisation coopérative. Il faudrait donc comprendre que, dans la suite du texte de ce mémoire, lorsque sont employé-es pour parler du Mouvement Desjardins les expressions "une institution financière" ou "une institution financière coopérative", il s'agit d'une tournure simplifiée pour désigner l'ensemble ou le réseau des institutions financières que sont les caisses populaires et les caisses d'économie Desjardins ainsi que les autres institutions et corporations qui leur sont liées d'une manière ou d'une autre. (Voir annexe A "Le Mouvement Desjardins, en bref). Le Mouvement Desjardins se reconnaît donc dans l'expression "coopérative financière" utilisée dans le Livre vert.

A. UNE INSTITUTION FINANCIÈRE

Le Mouvement Desjardins se compare à bien des égards aux autres institutions financières.

- 1° Comme elles, le Mouvement oeuvre dans le champ des services financiers et sa fonction est de répondre aux besoins financiers des divers agents économiques constituant notre société.

Comme les besoins, les services offerts sont diversifiés: épargne, crédit, placements, assurances, rentes, investissements, gestion de portefeuilles, services de fiducie, etc. Ce sont là, bien sûr, des champs d'activités que se partagent plusieurs catégories d'institutions financières, y compris les institutions rattachées au Mouvement Desjardins.

De plus, comme la plupart des institutions sont, en général, accessibles à toutes les catégories d'utilisateurs, il est normal, les besoins de ces utilisateurs étant les mêmes, que les services offerts se ressemblent fortement d'une institution à l'autre. Les différences ont donc tendance à s'amenuiser, se limitant de plus en plus à des modalités secondaires des services en question. C'est là un phénomène tout à fait courant et normal dans un contexte de concurrence.

2° Pour offrir ses services, le Mouvement Desjardins, comme les autres institutions financières, a besoin:

- de ressources humaines: à ce chapitre, on peut mentionner que, à la fin de 1984, le Mouvement comptait 23 460 employés, représentant une grande diversité de disciplines professionnelles et techniques, avec une naturelle prédominance des spécialités ayant comme souches l'administration, la gestion, la comptabilité, le secrétariat...;

- de ressources physiques ou matérielles: toute entreprise, quel que soit son domaine d'activité, a aussi recours à des équipements de base tels les immeubles, les accessoires de bureau, le mobilier, les systèmes de rangement, etc.;
- de ressources techniques: les développements récents, dans le domaine des services financiers, imposent à toutes les institutions l'usage de plus en plus étendu d'équipements techniques comme les ordinateurs, les appareils de traitement de textes, les guichets automatiques, etc.

3° Sur le plan de la gestion financière, le Mouvement Desjardins est assujéti aux mêmes contraintes et à des règles de rigueur et d'efficacité que toutes les autres institutions financières qui oeuvrent dans les mêmes champs d'activités.

En tout cela, donc, le Mouvement Desjardins se reconnaît des similitudes avec les autres institutions financières canadiennes avec lesquelles il partage le marché domestique des services financiers.

B. UNE INSTITUTION FINANCIERE COOPERATIVE

Si les services offerts par le Mouvement Desjardins, ses opérations quotidiennes et les ressources qu'il met en oeuvre pour remplir ses fonctions comportent de grandes ressemblances avec ceux des entreprises concurrentes, le Mouvement est toutefois fortement caractérisé par sa nature coopérative, qui lui confère une finalité et des modes de fonctionnement tout à fait spécifiques.

1. Une finalité différente

La principale distinction entre la société à capital-actions et l'institution coopérative réside dans la finalité propre de chacune. Alors que la première a comme finalité de faire fructifier le capital investi en permettant à l'investisseur de réaliser des profits par la voie des dividendes et de la plus-value, la seconde n'a qu'une seule raison d'être: le service à ses membres. Ce sont eux qui l'ont créée et pour un seul motif: en obtenir les meilleurs services possibles, aux meilleures conditions que permettent les circonstances.

Il s'agit donc là d'une distinction fondamentale. Cela n'empêche pas chacun des deux types d'institution d'avoir dans l'action des comportements semblables, mais les raisons en sont fort différentes. Si la société à capital-actions cherche à bien servir ses

clients, c'est parce qu'elle sait que c'est le meilleur moyen de conserver sa clientèle, d'en attirer d'autres, et finalement, de maintenir et d'augmenter ainsi son volume d'affaires au profit de ses actionnaires; pour l'institution coopérative, il s'agit de sa raison d'être même: si elle servait mal ses membres, qui sont à la fois les propriétaires de l'institution et les usagers de ses services, ceux-ci l'abandonneraient et la feraient disparaître tout simplement, parce qu'elle ne répondrait pas à leurs attentes.

De cette finalité de service découlent certaines propriétés importantes des institutions coopératives qui composent le Mouvement Desjardins:

- il s'agit, en fait, des institutions dont le but n'est pas le profit, mais le service; en conséquence, la rentabilité n'est pour elles qu'une condition d'existence et d'efficacité, non pas une fin en soi;
- les caisses populaires et les caisses d'économie Desjardins, qui sont des coopératives authentiques et autonomes, partagent une même finalité d'ordre qualitatif; ce que l'une fait n'enlève rien aux autres et vice versa, puisque l'objectif ultime est de bien servir les membres. Ainsi, la croissance n'est pas un objectif en soi, mais la conséquence normale d'un bon niveau de performance sur le plan du service. De là, une émulation certaine, mais sans agressivité. De là, aussi, l'intérêt pour chacune de collaborer

avec les autres dans la recherche constante d'améliorations accessibles à toutes. Aucune ne perd dans cette recherche solidaire d'une efficacité toujours meilleure, pas plus d'ailleurs que les membres de la base: c'est la qualité du service qui, pour la caisse comme pour les membres, compte avant tout. Le fondateur, M. Alphonse Desjardins, décrivait cette réelle coopération entre les individus comme entre les institutions coopératives elles-mêmes comme "l'union pour la vie, au lieu de la lutte pour la vie (struggle for life)". C'est exprimer du même coup le caractère fondamental, spontané et naturel de la SOLIDARITÉ à l'intérieur d'un secteur coopératif ou d'un regroupement coopératif, structuré ou non.

2. Des modes de fonctionnement différents

Parmi les autres traits caractéristiques fondamentaux de la coopération, on cite le plus souvent les suivants: le partage de la propriété, le partage démocratique du pouvoir et le partage des résultats.

a) Le partage de la propriété

Pour être membre d'une caisse, il faut d'abord être susceptible d'avoir besoin de ses services, puis, faire une demande d'admission, être accepté par le conseil d'administration et souscrire au moins

une part sociale. En fait, pour devenir usager des services de la caisse, il faut en être membre, c'est-à-dire à la fois être admis comme associé par l'association de personnes et accepter de s'engager financièrement dans la propriété de l'entreprise. De cette façon, tous les membres participent forcément à la propriété. Il est également important de noter que le nombre de parts sociales que peut souscrire un seul membre est limité et que ces parts sociales, contrairement au capital investi dans une société à capital-actions, ne peuvent pas prendre de plus-value. Enfin, elles ne donnent à leurs souscripteurs aucun droit au partage des réserves.

b) Le partage du pouvoir

L'une des règles d'action coopérative internationalement reconnue spécifie que les sociétés coopératives sont des organisations démocratiques. Leurs affaires doivent être administrées par les personnes élues ou nommées selon la procédure adoptée par les membres, devant lesquels elles sont responsables. Les membres des sociétés primaires ont les mêmes droits de vote (un membre: une voix) et de participation aux décisions touchant leur société. Dans toutes les autres sociétés, l'administration doit être exercée sur une base démocratique, sous forme appropriée. (Voir en Annexe C, la liste des principes coopératifs adoptés par l'Alliance coopérative internationale à son Congrès de 1966, à Vienne).

Dans les caisses populaires et les caisses d'économie Desjardins, l'autorité souveraine appartient à l'assemblée générale des membres, qui y ont tous le même droit de vote et de parole; dans une coopérative, le pouvoir ou l'autorité est par conséquent lié à la personne, non au nombre de parts sociales souscrites, et, sauf dans le cas d'un membre qui est une société ou une corporation et qui peut se faire représenter, le vote par procuration est interdit. Le pouvoir est donc très largement partagé et l'influence que peut exercer un membre est beaucoup plus liée à ses qualités personnelles (leadership, connaissances, entrepreneurship, etc.) qu'à son état de fortune.

c) Le partage des résultats

Dans une coopérative financière, comme la caisse populaire ou la caisse d'économie Desjardins, le capital social que peut souscrire un membre est limité et l'intérêt qui peut être versé sur ce capital est lui aussi limité. Aucun membre ne peut donc tirer vers lui seul une part disproportionnée des avantages découlant des activités de la coopérative.

De plus, les trop-perçus (qui sont en fait les surplus d'opérations ou excédents nets des revenus sur les dépenses) appartiennent aux membres et doivent être répartis de façon équitable entre eux, proportionnellement non pas au capital souscrit, mais bien au volume des opérations effectuées par chaque membre avec sa coopérative.

Concrètement, quand il y a des trop-perçus nets dans une caisse rattachée au Mouvement Desjardins, c'est l'assemblée générale qui décide de leur répartition. Après avoir satisfait aux exigences légales concernant la réserve générale, ils peuvent se partager les trop-perçus et, s'ils le désirent, en consacrer une partie à des fins communautaires ou sociales.

S'il y a répartition entre les membres, ces trop-perçus peuvent servir à rémunérer le capital social jusqu'à la limite d'intérêt fixée par l'assemblée générale des membres et être répartis entre les épargnants (en surplus d'intérêts) et les emprunteurs (en remboursement d'intérêts payés). C'est de toute évidence une pratique qui est loin des règles appliquées dans les entreprises traditionnelles à capital-actions.

CHAPITRE II

LES INTENTIONS PROFONDES

DU LIVRE VERT

L'analyse des propositions contenues dans le document sur la réglementation des institutions financières au Canada dégage trois préoccupations majeures, à savoir:

- la solvabilité des institutions financières canadiennes;
- l'équité entre les institutions financières;
- la protection des intérêts des consommateurs.

A ces trois préoccupations centrales, le Mouvement Desjardins souscrit avec vigueur et conviction, puisqu'il croit que ces intentions sont conformes aux exigences du bien général de l'ensemble des citoyens canadiens et des institutions financières canadiennes elles-mêmes.

Il est, toutefois, quelques applications sur lesquelles le Mouvement désire attirer l'attention des autorités.

A. LA SOLVABILITÉ DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

La solvabilité des institutions financières est une condition essentielle de la solidité générale du système financier national et, comme telle, *il est normal qu'elle fasse l'objet d'une surveillance soutenue et attentive de l'État. Toutefois, le Mouvement Desjardins est persuadé que l'État n'est pas le seul responsable de cette dimension et, à son avis, les institutions financières ont elles-mêmes des responsabilités au moins égales, sinon supérieures à celles de l'État en cette matière.*

Les institutions financières canadiennes ont pour la plupart une expérience suffisamment longue et variée pour qu'on y saisisse bien l'importance des précautions qui s'imposent dans les opérations et la nécessité d'une capitalisation solide. De plus, les tendances constatées dans leur évolution récente semblent démontrer qu'elles sont effectivement disposées à envisager des mesures réalistes de renforcement de leurs assises financières, comme le souhaitent les autorités gouvernementales.

1. L'expérience du Mouvement Desjardins

Au cours de sa propre histoire, le Mouvement Desjardins a compris l'importance de garantir sa propre protection et d'assurer du même coup une plus grande sûreté aux avoirs que lui confient ses membres. C'est là une des préoccupations qui, dès le début des années 1920, a convaincu les caisses, jusque-là isolées, de s'unir en fédérations pour se renforcer et se développer; à peine douze ans plus tard, d'ailleurs, le même cheminement amenait les fédérations à fonder la Confédération.

Cette solidarité, à l'intérieur de laquelle les composantes du Mouvement Desjardins se sont progressivement liées réciproquement par des engagements concrets, repose sur le fait que chaque caisse populaire, chaque caisse d'économie Desjardins et chaque fédération est une entité juridique autonome et de cette personnalité juridique

entière découle le droit à des relations contractuelles générant des droits et des obligations. Les relations contractuelles entre les entités du Mouvement sont le résultat de décisions prises par les instances démocratiquement élues. Il s'agit donc d'un véritable cheminement d'autodiscipline justifié à la fois par le désir de servir les membres d'une manière efficace et responsable et par les leçons tirées des périodes de difficultés connues depuis la fondation de la première caisse populaire en 1900.

Cette solidarité interne du Mouvement, qui s'est organisée avec le temps, a donc conduit l'ensemble des partenaires, dans un souci de protection mutuelle et de renforcement général par l'action commune, à adopter plusieurs mesures parfois très contraignantes qui ont, graduellement, fixé les assises financières et structurelles du Mouvement. Ainsi, par-delà les exigences imposées par la loi, le Mouvement Desjardins s'est progressivement donné, entre autres mécanismes de protection, des normes de liquidité, des objectifs de capitalisation, une politique de diversification des risques et une Corporation de fonds de sécurité.

a) La liquidité

Pour être en mesure de satisfaire les besoins de leurs membres et pour protéger leurs avoirs, les caisses locales ont convenu de transférer à leurs fédérations (qui ont à leur tour confié ces mandats à la Confédération) non seulement l'autorité d'établir des

normes de liquidité, mais également celle de déterminer les normes devant s'appliquer aux titres liquides qui doivent être maintenus en fonction du quantum spécifié.

Le souci de prudence des composantes du Mouvement Desjardins a amené les caisses à accepter de devoir verser des pénalités significatives à leurs fédérations si elles viennent à transgresser la norme établie par la Confédération. De la même façon, les fédérations se sont engagées à verser des pénalités à la Confédération si elles ne conservent pas intégralement les sommes déposées chez elles par les caisses aux fins de la liquidité et si les titres acquis au moyen de ces fonds ne respectent pas les qualifications requises.

b) La capitalisation

Le Mouvement Desjardins est également conscient que, pour élargir son bilan en toute sûreté, il doit être doté d'une capitalisation appropriée.

Ainsi, conformément à la tendance observée dans les marchés nationaux et internationaux et particulièrement dans le marché nord-américain, le Mouvement Desjardins a accru considérablement sa capitalisation au cours des dernières années. Les réserves des caisses, des fédérations et de la Caisse centrale, qui ne peuvent pas être partagées entre les membres, ni en totalité ni en partie,

ont augmenté de près de 200 \$ millions en 1983 et 1984, portant ainsi le niveau de sa capitalisation primaire à plus de 750 \$ millions, au 31 décembre 1984, soit à 3,8% de leur actif net cumulé. Il est important de noter qu'à cette même date, les autres entités du Mouvement Desjardins disposaient d'environ 175 \$ millions sous formes de réserves et de bénéfices non répartis.

Ces données ne comprennent pas le capital social des membres autre que les parts de qualification qui s'élèvent à 290 \$ millions à la fin de 1984. Celui-ci n'est pas considéré aux fins de capitalisation primaire en raison du fait qu'il est remboursable à demande aux membres.

Les objectifs globaux de planification proposés aux caisses, aux fédérations et à la Caisse centrale visent à atteindre 1,5 \$ milliard de capitalisation primaire d'ici à la fin de 1989, soit 4,6% de leur actif net cumulé. De plus, une demande a été adressée au législateur provincial pour obtenir le droit d'émettre de nouveaux titres de capital social, admissibles aux fins de la capitalisation primaire.

c) La diversification des risques

Comme autres mesures de prudence, on peut mentionner le soin que prend le Mouvement Desjardins de diversifier les titres qu'il détient, tant dans ses réserves de liquidités que dans ses divers

portefeuilles de prêts, et de les apparier avec l'épargne que lui confient les membres des caisses et les clients des institutions.

En ce qui concerne les prêts, il est important de signaler que les portefeuilles sont extrêmement diversifiés, étant donné le très grand nombre de membres qui utilisent les services de crédit et la dispersion géographique des caisses. De plus, ces prêts, tout en se limitant au contexte canadien, s'appliquent à une grande diversité d'activités économiques et une proportion importante de ceux-ci est appuyée par des garanties (mobilières, immobilières ou gouvernementales).

d) La Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins

Ce mécanisme de protection complémentaire, institué dès 1949, soit près de vingt ans avant la création de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, a pour but de compléter la gamme de base des mesures intégrées à la gestion même de chaque caisse. Comme chacune des caisses constitue une entité autonome, elle demeure la première responsable de ses résultats et elle doit absorber ses déficits d'opérations à même sa réserve. Ce n'est qu'en cas d'insuffisance de la réserve qu'interviennent les fédérations et la Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins selon des règles établies.

Pour être en mesure de remplir ses obligations, la Corporation a le pouvoir d'imposer aux caisses affiliées une cotisation dont elle fixe annuellement les modalités. Conçu au départ comme application des engagements de solidarité interne, ce pouvoir de taxation est maintenant consacré par la loi provinciale touchant les corporations de fonds de sécurité.

2. Les orientations souhaitées

Il est donc évident que le Mouvement Desjardins partage avec les autorités réglementaires le souci que les institutions financières canadiennes aient des bases financières solides et stables qui les protègent, autant que faire se peut, contre les fluctuations de la conjoncture canadienne et internationale.

Néanmoins, l'expérience même du Mouvement démontre que les institutions financières peuvent elles-mêmes intégrer à leurs opérations courantes, sans complications administratives inutiles, diverses mesures de sûreté aptes à produire dans des délais raisonnables une grande partie des améliorations souhaitées.

Une réglementation sophistiquée, poussant la surveillance et les contrôles des autorités réglementaires jusque dans les détails, risquerait de concentrer l'attention sur des données partielles et des études de cas, au détriment des constats d'ensemble touchant l'essentiel.

Conséquemment, le *Mouvement Desjardins* croit qu'il y a possibilité d'établir - sans doute avec la consultation et même la collaboration des institutions financières concernées - une réglementation simple, claire, souple, précise et rigoureuse qui donnera de bons résultats, sans multiplier dangereusement les embarras administratifs.

Plus la réglementation sera simple à appliquer, plus il sera facile de lui assurer un suivi régulier et efficace. De plus, un mécanisme de révision périodique statutaire pourrait lui être assorti, de façon à lui conserver un caractère vif, à jour et adapté aux besoins.

A la lumière de sa propre expérience et suivant l'analyse qu'il fait des données générales de la situation actuelle, le *Mouvement Desjardins* a, en effet, la conviction que le législateur trouvera beaucoup plus d'avantages, à moyen et à long terme, à investir dans la responsabilité des intervenants qu'à augmenter le nombre des méthodes et des mécanismes de contrôle. *Les meilleures garanties de succès lui semblent, sans aucun doute, la clarté de la réglementation, sa facilité d'application et la fermeté avec laquelle les autorités en exigeront le respect.*

B. L'EQUITE ENTRE LES INSTITUTIONS FINANCIERES

A plusieurs reprises, dans le Livre vert, est mentionnée la préoccupation de favoriser une plus grande concurrence entre les institutions financières, de manière à offrir aux consommateurs la plus vaste gamme de choix possible et à permettre aux institutions financières le plus d'efficacité et de souplesse possible.

Le Mouvement Desjardins ne s'oppose pas à ce que la réglementation puisse entraîner une concurrence plus vive encore. *Il est même d'accord pour que, au besoin, certaines règles du jeu puissent être adaptées en conséquence, mais à la condition que ces règles s'appliquent à tous les intervenants et qu'elles soient compatibles avec les caractéristiques essentielles d'une organisation coopérative.* Le Mouvement Desjardins réaffirme donc sa bonne foi vis-à-vis de toute initiative visant une meilleure adéquation de la réglementation aux besoins actuels, mais il estime devoir rappeler en même temps sa détermination de demeurer fidèle aux exigences fondamentales de sa nature coopérative et aux engagements de transparence et de consultation qu'elle lui impose.

C. LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DES CONSOMMATEURS

Toute coopérative de services est, par nature même, une création d'un groupe de consommateurs déterminés à défendre leurs intérêts communs en organisant eux-mêmes, de façon solidaire, l'entreprise capable de satisfaire leurs besoins. Il va de soi qu'une institution coopérative comme le Mouvement Desjardins soit favorable à l'égard de l'objectif global de protéger les intérêts des consommateurs.

Cet accord de principe, toutefois, est sujet à une réserve importante. La formule coopérative accorde certes une importance capitale à la liberté, à la dignité humaine, à l'équité, à la solidarité, au respect des personnes, mais elle implique également la RESPONSABILITÉ individuelle et collective. Sans elle, aucune structure sociale, politique, économique ou financière ne peut être réellement équitable.

Le Mouvement Desjardins estime donc important de reconnaître non seulement les responsabilités des institutions financières, mais aussi celles des consommateurs et des autres catégories d'utilisateurs des services financiers. Sans ce partage des responsabilités, aucune relation ne saurait s'établir sur une base solide.

En continuité avec cette réglementation, le Mouvement Desjardins n'hésite pas à répéter son engagement de continuer à travailler activement à l'information et à l'éducation des consommateurs, engagement que lui dicte déjà sans équivoque son appartenance au mouvement coopératif.

CHAPITRE III

LE MOUVEMENT DESJARDINS ET
LES PROPOSITIONS DU DOCUMENT D'ÉTUDE SUR
LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES

En regard des préoccupations fondamentales exprimées dans le document d'étude sur la réglementation des institutions financières canadiennes, celui-ci soumet à la consultation une série de propositions qui portent tantôt sur des moyens de nature opérationnelle, tantôt sur des moyens de nature structurelle.

A. LES MOYENS OPÉRATIONNELS

Les moyens opérationnels décrits dans l'étude reposent essentiellement sur l'exercice d'une surveillance plus étroite et la mise en oeuvre de contrôles plus contraignants de la part des autorités réglementaires. Ces mesures ont pour but principal explicite de réduire les opérations entre des entreprises ayant des liens de dépendance et de limiter les situations de conflits d'intérêts.

1. La complexité de la réglementation

A l'analyse, il se révèle que les propositions contenues dans le document d'étude n'auraient pas pour effet de simplifier la réglementation et de la rendre plus facile à appliquer, mais que, au contraire, elles préconisent l'établissement de règles de surveillance et de contrôle encore plus sophistiquées et plus complexes.

Le passé enseigne pourtant que ce n'est pas uniquement l'existence de règles rigoureuses de surveillance et de contrôle qui permet d'éviter des situations regrettables, mais principalement la façon dont sont exercés ou peuvent s'exercer cette surveillance et ce contrôle. A cet égard, le document d'étude reconnaît que: "après tout, certaines institutions financières ont bien fait faillite malgré la réglementation existante. Il se peut également que les autorités de surveillance ne soient pas plus capables d'évaluer le risque et de l'éviter que les dirigeants d'institutions financières".

Le Mouvement Desjardins est donc persuadé qu'un accroissement de la réglementation n'est pas de nature à encourager l'efficacité et même l'innovation, mais qu'il risque au contraire d'engendrer une bureaucratie plus lourde et d'imposer aux institutions financières canadiennes des embarras administratifs qui pourraient diminuer leur niveau de compétitivité. Ainsi, plusieurs principes fondamentaux énoncés dans la nouvelle politique proposée pourraient du même coup être compromis.

De plus, compte tenu de sa propre expérience et de sa lecture de l'histoire du système financier canadien, le Mouvement Desjardins ne perçoit pas l'intérêt ni la nécessité d'alourdir l'exercice du contrôle et de la surveillance de la part des autorités réglementaires. Il serait plutôt favorable à une législation souple qui éviterait de prévoir des normes rigides, qui établirait les

obligations, devoirs et pouvoirs des institutions financières, qui les responsabiliserait et qui favoriserait l'autodiscipline de celles-ci.

La meilleure garantie que le Gouvernement fédéral pourrait se donner pour s'assurer du suivi de ces règles d'autodiscipline consisterait à établir des pénalités sévères en cas de dérogation. Une responsabilité civile et des pénalités devraient échoir à l'institution financière concernée et, dans certains cas, à ses administrateurs.

2. Les transactions intéressées

En ce qui concerne plus spécifiquement ce que le Livre vert appelle les "transactions intéressées", le Mouvement Desjardins:

- ne peut pas et ne veut pas se faire juge de ce qui se passe dans les autres institutions financières;*
- tient fortement à faire valoir que, en raison des implications de la solidarité interne, de la distribution étendue de la propriété et d'un pouvoir démocratique largement partagé, cette notion ne peut, dans le sens utilisé, s'appliquer ni au Mouvement Desjardins ni aux autres institutions financières coopératives.*

Cette dernière constatation est d'une importance cruciale en ce qui a trait aux modes de fonctionnement propres aux organisations coopé-

ratives et à la formulation de la réglementation qui peut leur être imposée. C'est pourquoi, il semble pertinent d'en rappeler ici, brièvement, les principales justifications. Pour les besoins de l'exposé, les considérations seront appliquées au Mouvement Desjardins; il est cependant sûr que, avec les adaptations appropriées, la même démonstration pourrait également convenir à l'ensemble des institutions financières coopératives.

Le titre de propriété qu'est la part sociale ne pouvant prendre de plus-value et sa rémunération étant limitée, il ressort que lorsque le membre exerce son droit de vote en assemblée générale, son objectif ne peut être de favoriser l'enrichissement d'une entité au détriment d'une autre puisqu'il ne peut en retirer un bénéfice personnel significatif.

a) Les implications de la solidarité interne

L'action coopérative consiste, essentiellement, en la libre réunion d'un groupe de personnes qui, éprouvant les mêmes besoins, décident de créer une entreprise commune apte à satisfaire leurs besoins et de la gérer suivant les règles courantes de la démocratie. Cette action collective exige un minimum de solidarité et cette solidarité elle-même est "organisée", c'est-à-dire incarnée dans des gestes et des engagements concrets, dont la souscription d'une part sociale.

Si l'on reporte au niveau même de l'ensemble du Mouvement Desjardins ces liens de solidarité essentiels à la coopération, il en ressort qu'il n'existe pas de "transactions intéressées", toujours au sens que donne à cette expression le Livre vert, entre les organismes du Mouvement, puisque, à toutes fins pratiques, tous sont liés par des mécanismes et des pactes de solidarité; alors, les caisses sont dans les faits co-responsables les unes des autres, et l'ensemble doit soutenir celles qui éprouvent des difficultés. Il ne servirait donc à rien qu'un organisme soit privilégié aux dépens d'un ou de plusieurs autres, puisque, à la limite, tous sont responsables les uns des autres et que tous sont la propriété commune des mêmes personnes (c'est-à-dire les membres des caisses) devant lesquelles tous les dirigeants des paliers dits supérieurs doivent, en bout de ligne, justifier leur administration. Comme ce mémoire l'a déjà expliqué, au premier chapitre, c'est la finalité de service qui, au départ, explique, justifie et commande cette convergence d'objectifs et, conséquemment, la convergence des intérêts.

b) La distribution étendue de la propriété

Les règles de l'action coopérative stipulent que chaque membre d'une coopérative a l'obligation de participer au capital de l'entreprise commune par la souscription du nombre minimum de parts sociales fixé par règlement interne, selon les volontés de l'assemblée générale des membres. Ces règles prévoient également que la mise de fonds,

en parts sociales, est limitée, de manière à éviter qu'un membre puisse exercer sur la conduite des affaires de la coopérative des pressions qui seraient contraires aux règles de l'équité et de la démocratie. Par conséquent, la propriété de chaque caisse est partagée par un grand nombre de membres (d'environ 500 à 25 000 membres), dont le pouvoir financier est équilibré par des règles contenues dans la loi et dans les règlements de régie interne.

Selon le même esprit et des règles semblables, les caisses se répartissent le capital social des fédérations auxquelles elles sont affiliées, et des mécanismes de même nature pondèrent le poids et l'autorité des fédérations à la Confédération.

En ce qui a trait aux trois institutions d'assurance et à la société de fiducie qui font partie du Mouvement, leurs titres de propriété sont largement distribués à travers l'ensemble des caisses et des fédérations (voir, à ce sujet, l'annexe C qui décrit sommairement ces institutions et leurs principaux liens avec les autres composantes du Mouvement Desjardins). Ainsi, on peut affirmer de façon catégorique qu'aucune des caisses ou des fédérations copropriétaires, prise isolément, ne peut contrôler les décisions des institutions en question ni exercer sur elles une influence indue.

c) Un pouvoir démocratique largement partagé

Dans une caisse, comme dans toute autre coopérative de premier niveau, le droit de participer aux délibérations de l'assemblée générale des membres et de voter dans toutes les décisions soumises au suffrage général est lié à la personne même du membre, et non pas au total des sommes qu'il a souscrites en parts sociales. C'est donc un vote démocratique qui préside aux décisions importantes concernant les orientations et les activités de chaque caisse comme à l'élection des dirigeants bénévoles qui ont charge de la responsabilité des affaires courantes, entre les assemblées générales.

Cette règle de partage démocratique du pouvoir et de l'autorité s'applique également aux autres niveaux du Mouvement Desjardins (fédérations et Confédération). Il y a donc, forcément, une parcelisation certaine du pouvoir auprès d'un grand nombre d'intervenants disposant de droits à peu près, sinon tout à fait égaux.

Combinée à la dispersion des titres de propriété des diverses institutions et corporations, entre les mains des caisses, des fédérations et de la Confédération, cette pratique démocratique protège l'administration des institutions communes et des biens communs contre les diverses formes possibles d'abus de pouvoir et garantit un taux élevé de fidélité des décisions aux objectifs communs exprimés par la base.

En vertu de la nature coopérative du Mouvement Desjardins, donc :

- chaque caisse populaire et chaque caisse d'économie Desjardins est une entité juridique autonome et une coopérative authentique, pos-sédée et administrée par ses membres et leurs représentants élus;
- c'est l'autorité de base des membres des caisses qui, s'exerçant partiellement au niveau des caisses, puis à celui des fédérations et de la Confédération, fonde, explique et légitime toutes les décisions et toute l'autorité des niveaux supérieurs d'organisation (sauf en ce qui a trait aux pouvoirs de vérification, d'enquête, d'inspection et d'autorisations diverses accordés par la loi aux fédérations ou à la Confédération);
- enfin, les membres possèdent, grâce à leur pouvoir démocratique de contrôle sur les caisses, une autorité certaine sur l'ensemble des diverses institutions composant le Mouvement Desjardins. Ainsi, loin d'être des quartiers généraux, les organismes de regroupement et de coordination sont, au contraire, des organismes de service qui tirent leur autorité de la base. De plus, à l'intérieur du Mouvement, même les institutions spécialisées d'assurance et de fiducie sont, en dernière analyse, complémentaires aux caisses et leurs objectifs ultimes se traduisent, eux aussi, en termes de qualité et de diversité de services à rendre aux membres et, par extension, à la population en général.

d) Des règles concernant les services internes

Enfin, en ce qui concerne les services internes que peuvent se rendre entre elles les composantes du Mouvement, il a été établi, pour éviter les malentendus et les situations d'injustice, que les transactions s'effectueraient normalement aux prix du marché. Dans les cas où les services sont exclusivement internes au Mouvement Desjardins et qu'ils ne peuvent être cotés selon des barèmes du marché libre, les coûts sont répartis entre les bénéficiaires de ces services au prorata de l'utilisation qu'ils en ont faite.

De ce qui précède, il se dégage que le *Mouvement n'a pas la structure d'un groupe financier au sens conventionnel du terme*. De toute évidence, par exemple, les divers niveaux d'institutions sont amenés à effectuer des opérations les uns avec les autres et à se rendre mutuellement certains services. Pourtant, c'est le mode de fonctionnement propre de la coopération qui l'exige et toutes ces relations sont agencées en vue du bien commun des membres, qui sont à la fois, comme consommateurs, les principaux usagers des services du Mouvement et, comme coopérateurs, les co-propriétaires, collectivement, de l'ensemble de ses composantes. *Il est donc impératif que toute réglementation devant s'appliquer aux "coopératives financières" tienne compte de ces caractères particuliers.*

3. Les conflits d'intérêts

Le Mouvement Desjardins souscrit aux préoccupations exprimées dans le Livre vert au sujet des conflits d'intérêts, particulièrement dans les cas où ils mettent directement en danger les intérêts des consommateurs. Le rôle-conseil des institutions financières doit s'appuyer sur une intégrité qui soit à la hauteur de la confiance que leur vouent les diverses catégories d'usagers de leurs services.

En cette matière, la déontologie exigeante qui découle des principes et des règles d'action de la coopération est souvent invoquée, dans le Mouvement Desjardins, pour tracer les politiques internes devant régir certains secteurs d'activités ou d'opérations présentant des risques évidents. De plus, le Mouvement exerce une vigilance de plus en plus serrée pour que, dans ses propres rangs, les représentations et les délégations exigées par les mécanismes démocratiques n'en viennent pas à placer certains dirigeants dans des situations délicates où leur liberté de choix puisse être entravée.

Toutefois, par-delà les précautions auxquelles chaque institution financière responsable devrait s'astreindre, le Mouvement Desjardins croit utile que certaines règles claires et d'application facile soient incluses dans la réglementation générale des institutions financières canadiennes de façon à protéger les consommateurs contre les situations abusives de conflits d'intérêts.

B. LES MOYENS STRUCTURELS

Dans sa préoccupation d'accorder à toutes les institutions financières canadiennes la possibilité d'étendre leurs services, d'accroître la gamme de choix offerte aux utilisateurs de ces services, particulièrement hors des grands centres, et de faciliter pour tous une meilleure cohérence et une meilleure continuité des services, le gouvernement présente, dans le document d'étude, une proposition de remodelage structurel des institutions financières. Le principal élément de ces structures nouvelles serait la "société de portefeuille financière", permettant notamment le regroupement en réseau d'institutions financières complémentaires, tout en devenant le moyen privilégié pour en assurer le contrôle et la surveillance.

Cette proposition amène le Mouvement Desjardins à formuler les commentaires, observations et revendications qui suivent:

- 1° *Que le concept de la société de portefeuille financière soit retenu ou remplacé par une autre formule, le Mouvement Desjardins réclame que toute législation ou réglementation nouvelle tienne compte de sa spécificité coopérative et lui permette, notamment, de respecter son rythme d'évolution ainsi que les cheminements de ses instances décisionnelles démocratiques.*

Par conséquent, si de nouvelles possibilités d'organisation sont accordées aux institutions financières, le Mouvement Desjardins demande d'avoir le libre choix de ses décisions, comme ce fut le cas lors de la création de l'Association canadienne des paiements, et de pouvoir choisir le moment où s'effectueront, le cas échéant, ses modifications structurelles.

- 2° Enfin, même si la plus grande partie de ses nombreuses entités sont actuellement régies par des lois provinciales, le Mouvement Desjardins comprend aussi quelques corporations à charte fédérale.

Le Mouvement Desjardins désire exprimer sa volonté, quel que soit son développement futur, que ses institutions ne soient pas simultanément soumises à deux autorités de surveillance et de contrôle.

A N N E X E A

LE MOUVEMENT DESJARDINS

EN BREF

ÉVOLUTION HISTORIQUE

C'est le 6 décembre 1900, à Lévis, qu'a été formée la première caisse populaire. À l'invitation d'Alphonse Desjardins, quelque 150 citoyens de l'endroit s'étaient réunis pour étudier le projet de statuts et règlements d'un nouveau type d'institution coopérative d'épargne et de crédit. L'objectif était de se donner une entreprise commune de services financiers adaptés aux besoins de la population et de faire de chaque usager de ces services un membre de l'association et un co-propriétaire de l'institution.

Les débuts furent lents, mais les services rendus par cette nouvelle initiative socio-économique se révélèrent à la hauteur des espoirs. C'est pourquoi l'idée se répandit rapidement dans les milieux francophones du temps. Plusieurs nouvelles caisses prirent forme aux quatre coins du Québec et même en Ontario et dans la Nouvelle-Angleterre. Ce n'était pas le territoire et les opérations de la Caisse populaire de Lévis qui s'étendaient, mais bien, dans chaque communauté locale, une nouvelle institution coopérative qui naissait spontanément. Aucun lien opérationnel ne les unissait alors; seules l'autorité morale du fondateur et l'action enthousiaste de quelques disciples maintenaient certaines relations entre les unités autonomes qui s'enracinaient un peu partout.

Nées dans l'isolement, de façon tout à fait autonome, au gré des volontés et des cheminements des collectivités locales, les caisses ont petit à petit senti le besoin de resserrer leur action, de structurer leurs services et de les étendre, d'échanger sur leurs expériences et, dans la mesure du possible, de se donner des services de soutien en commun. De là viennent les organismes complémentaires qui, avec le temps, se sont ajoutés aux caisses pour former le Mouvement Desjardins.

Aujourd'hui, près de quatre millions de personnes sont réunies au sein des 1 400 caisses populaires et caisses d'économie Desjardins; c'est un peu plus de la moitié de la population totale du Québec. Les caisses sont elles-mêmes groupées en onze fédérations, formées entre 1920 et 1944 pour les caisses populaires et en 1962 pour les caisses d'économie. Les fédérations sont, elles, réunies provincialement au sein de La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, créée en 1932.

La Confédération a comme membres les onze fédérations de caisses ainsi que trois compagnies d'assurance et une société de fiducie. Treize autres corporations ou sociétés⁽¹⁾ font également partie de ce qu'on appelle communément le Mouvement Desjardins. L'ensemble de ses composantes détenait, au 31 décembre 1984, un actif consolidé de

22,6 milliards de \$ et était administré par 18 700 dirigeants élus et bénévoles.

(1) Les corporations faisant partie du Mouvement Desjardins se divisent en deux catégories:

1. Les institutions membres de la Confédération

Le Groupe Desjardins, Assurances générales	(1945)
Assurance-vie Desjardins	(1948)
La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie	(1962)
Fiducie du Québec	(1963)

2. Autres corporations

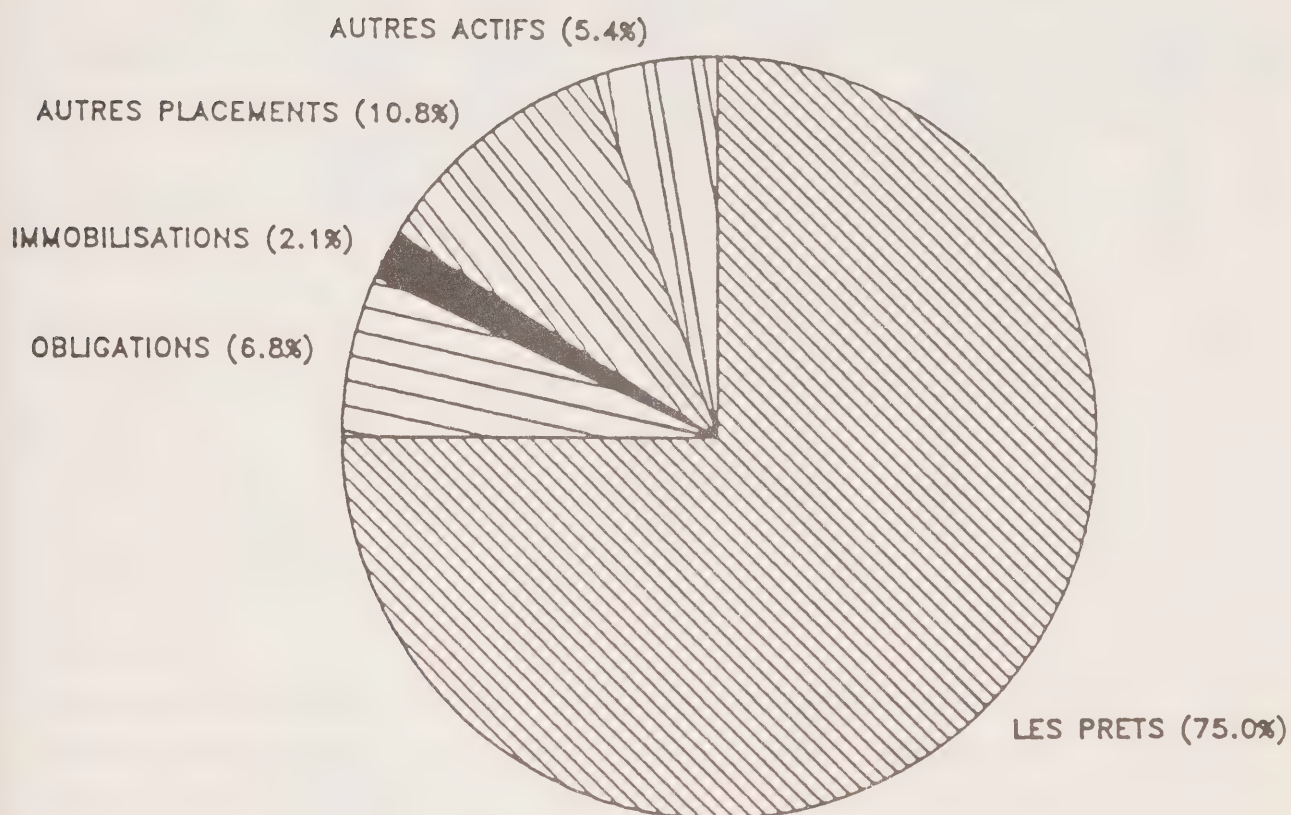
Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins	(1949)
L'Institut Coopératif Desjardins	(1963)
Sécurité Desjardins Ltée	(1965)
Société de développement international Desjardins Ltée	(1970)
La Fondation Girardin-Vaillancourt	(1970)
Société d'investissement Desjardins	(1971)
Place Desjardins Inc.	(1972)
Crédit Industriel Desjardins Inc.	(1975)
Société historique Alphonse-Desjardins	(1979)
La Caisse centrale Desjardins du Québec	(1979)
Société d'habitation Desjardins	(1980)
Centre Desjardins de traitement de cartes Inc.	(1981)
Corporation Desjardins de traitement informatique	(1981)

EVOLUTION DE L'ACTIF DES COMPOSANTES DU M.C.P.E.D.

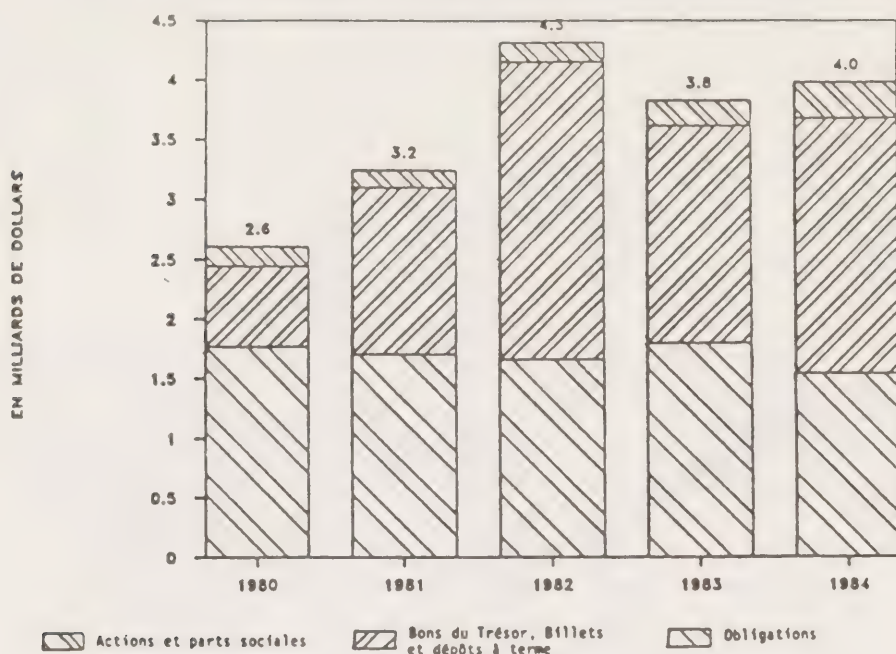
1981 - 1984

	(En millions de \$)				(Croissance %)			
	1981	1982	1983	1984	1981/80	1982/81	1983/82	1984/83
Les caisses populaires et d'économie	13 138,5	15 466,5	17 270,9	19 303,4	12,7	17,7	11,7	11,8
Les fédérations	3 495,9	4 240,2	4 025,1	4 414,4	20,1	21,3	(5,1)	9,7
La Caisse centrale	835,0	1 074,8	1 564,5	1 774,3	101,6	28,7	45,6	13,4
Le Groupe Desjardins	120,4	138,0	150,9	161,7	(0,2)	14,6	9,4	7,2
Assurance-Vie Desjardins	496,0	587,2	685,1	789,8	11,4	18,4	16,7	15,3
La Sauvegarde	343,6	389,5	433,1	543,2	16,7	13,4	11,2	25,4
Fiducie du Québec	644,0	723,8	839,5	1 035,5	14,4	12,4	16,0	23,3
S.I.D.	140,0	137,6	255,8	275,9	46,8	(1,7)	85,9	7,9
C.I.D.	186,2	233,7	216,0	268,4	60,2	25,5	(7,6)	24,3
I.C.D.	3,1	3,1	2,9	2,8	58,0	0,6	(6,5)	(3,4)
La Fondation Girardin-Vaillancourt	1,1	1,2	1,9	2,0	8,3	7,4	50,4	5,3
S.D.I.D.	1,1	1,0	1,1	1,2	109,0	(11,6)	10,0	9,1
C.D.T.C.	-	3,8	3,9	4,9	-	-	2,6	25,6
C.D.T.I.	-	22,7	23,3	35,4	-	-	2,6	51,9
Sécurité Desjardins	0,6	3,9	13,6	9,5	3,2	562,5	248,7	(30,1)
La Société d'Habitation Alphonse-Desjardins	0,1	0,1	0,1	0,1	-	13,0	-	-
La Société Historique Alphonse-Desjardins	-	-	0,3	0,4	-	-	-	33,3
La Corp. de fonds sécurité de la Confédération Desjardins	12,0	33,8	36,9	58,6	-	181,3	9,2	58,8
La Confédération	187,7	202,3	202,5	231,2	-	7,8	0,1	14,2
M.C.P.E.D. (cumulé)	14 969,6	17 675,6	19 913,1	22 610,6	14,8	18,1	12,7	13,5

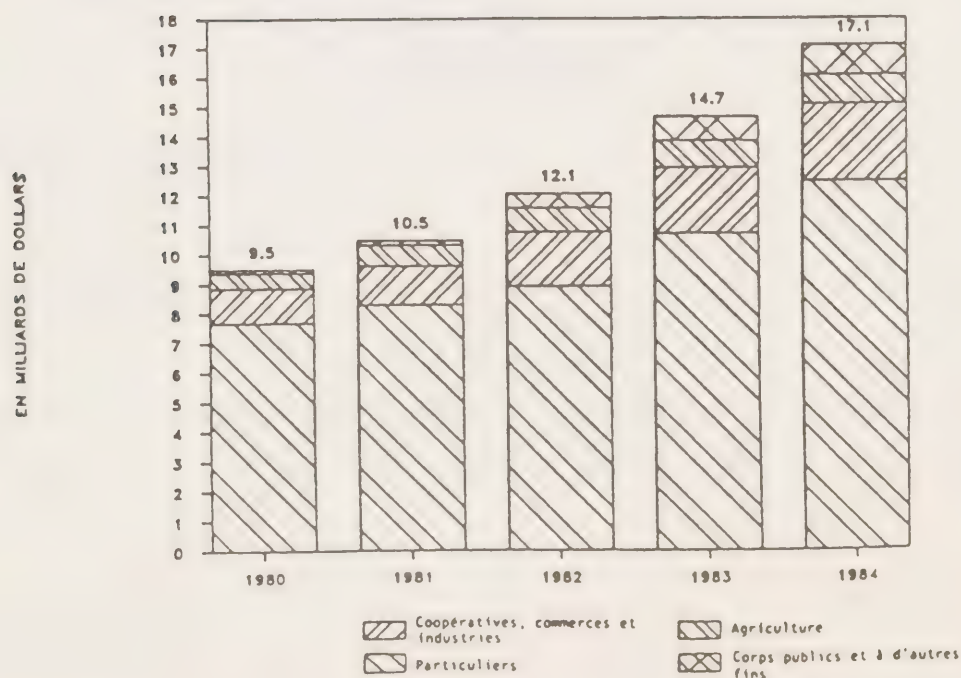
REPARTITION DE L'ACTIF DU M.C.P.E.D.
AU 31 DECEMBRE 1984



STRUCTURE DES VALEURS MOBILIERES DETENUES PAR LE M.C.P.E.D.



STRUCTURE DU PORTEFEUILLE DE PRETS DU M.C.P.E.D.



LES CAISSES, LES FEDERATIONS, LA CAISSE CENTRALE DESJARDINS
ET LES AUTRES INSTITUTIONS DU M.C.P.E.O.

Apport net

Au 31 décembre	1980	1981	1982	1983	1984	Croissance annuelle moyenne (1980-84)
Caisses populaires et d'économie						
Niveau (en millions \$)	11 408	12 884	15 178	16 419	18 228	-
Croissance annuelle (%)	-	12,9	17,8	8,2	11,0	12,4
Importance relative (%)	87,4	86,1	85,9	82,5	80,6	-
Fédérations						
Niveau (en millions \$)	134	225	207	361	511	-
Croissance annuelle (%)	-	67,9	(8,0)	74,4	41,5	39,7
Importance relative (%)	1,0	1,5	1,1	1,8	2,3	-
Caisse centrale						
Niveau (en millions \$)	1	155	387	878	1 138	-
Croissance annuelle (%)	-	N.S.	149,7	126,9	29,6	94,4
Importance relative (%)	0,1	1,0	2,2	4,4	5,0	-
Institutions						
Niveau (en millions \$)	1 498	1 705	1 904	2 255	2 734	-
Croissance annuelle (%)	-	13,8	11,7	18,4	21,2	16,2
Importance relative (%)	11,5	11,4	10,8	11,3	12,1	-
Actif total net						
Montant (millions \$)	13 041	14 969	17 676	19 913	22 611	-
Croissance annuelle (%)	-	14,8	18,1	12,6	13,5	14,7
Importance relative (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-

N.S.: Non significatif.

A N N E X E B

LES INSTITUTIONS D'ASSURANCE ET DE FIDUCIE

DU MOUVEMENT DESJARDINS

LE GROUPE DESJARDINS, ASSURANCES GÉNÉRALES

Le Groupe Desjardins est une compagnie à capital-actions créée en vertu d'une loi spéciale provinciale, qui prévoit toutefois qu'elle est également régie par la Loi sur les assurances (Québec). L'assemblée générale est constituée des actionnaires. Les fédérations possèdent la majorité du capital-actions, les caisses et la Confédération, le résidu.

Le Groupe Desjardins offre des services à toute la population. A l'intérieur même du Mouvement, il offre l'assurance de protection globale aux caisses, aux fédérations et aux autres institutions et l'assurance de responsabilité civile à certaines institutions.

ASSURANCE-VIE DESJARDINS

L'Assurance-vie Desjardins est une compagnie sans capital-actions (mutuelle d'assurance) constituée par une loi spéciale fédérale et régie par la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. L'assemblée générale est constituée des délégués des souscripteurs au fonds de réserve (soit les caisses et les fédérations) et des détenteurs de polices d'assurance. Ces derniers ont le contrôle de la corporation.

L'Assurance-vie Desjardins fait affaires avec la population en général. Pour le Mouvement plus spécifiquement, l'Assurance-vie Desjardins offre le service d'assurance-vie prêt et épargne aux membres des caisses; elle administre également le régime de rentes des employé-es et elle est co-administrateur de la caisse de retraite de ce régime; aussi, elle procure l'assurance-collective aux employé-es du Mouvement (vie, salaire, frais médicaux).

LA SAUVEGARDE COMPAGNIE D'ASSURANCE SUR LA VIE

La Sauvegarde est une compagnie à capital-actions créée par une loi spéciale fédérale et régie par la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Son assemblée générale est constituée des détenteurs de polices d'assurance participantes et des actionnaires, qui sont principalement les caisses et les fédérations.

La Sauvegarde offre des services à l'ensemble de la population. A l'égard du Mouvement, la compagnie est co-administrateur de la caisse de retraite du régime de rente des employé-es.

FIDUCIE DU QUÉBEC

La Fiducie du Québec est une compagnie à capital-actions créée et régie par la Loi sur les compagnies de fidéicomis du Québec, laquelle prévoit qu'elle est aussi régie par la Loi sur les compagnies du Québec. Son assemblée générale est composée de délégués des fédérations et des caisses qui en sont les actionnaires.

La Fiducie peut aussi faire affaires avec l'ensemble de la population. Son rôle dans le Mouvement est d'agir à titre de fiduciaire des régimes d'épargne-retraite, de co-administrateur de la caisse de retraite du régime de rentes des employé-es, de co-prêteur hypothécaire avec certaines caisses, de fédérations, d'institutions et de fiduciaire dans le cadre d'actes de fiducie consentis par les caisses, les fédérations et d'autres institutions.

A N N E X E C

PRINCIPES COOPÉRATIFS

PRINCIPES COOPÉRATIFS

Adoptés par l'Alliance coopérative Internationale à son Congrès de 1966, à Vienne

"1. L'affiliation à une société coopérative devrait être volontaire, à la portée de toutes les personnes qui peuvent utiliser ses services et sont d'accord pour assumer les responsabilités inhérentes à la qualité de membre; elle ne devrait pas être l'objet de restrictions qui ne sont pas naturelles, ni d'aucune discrimination sociale, raciale, politique ou religieuse.

2. Les sociétés coopératives sont des organisations démocratiques. Leurs affaires devraient être administrées par les personnes élues ou nommées selon la procédure adoptée par les membres, devant lesquels elles sont responsables. Les membres des sociétés primaires devraient avoir les mêmes droits de vote (un membre: une voix) et de participation aux décisions touchant leur société. Dans toutes les autres sociétés, l'administration devrait être exercée sur une base démocratique, sous forme appropriée.

3. Si un intérêt est payé sur le capital social, son taux devrait être strictement limité.

4. Le surplus ou les économies éventuelles résultant des opérations d'une société appartiennent aux membres de cette société et devraient être répartis de façon à éviter que l'un d'entre eux gagne aux dépens des autres.

Selon la décision des membres, cette répartition peut se faire comme suit:

- a) en affectant une somme au développement des affaires de la coopérative;
- b) en affectant une somme aux services collectifs;
- c) en procédant à une répartition entre les membres, proportionnellement à leurs transactions avec la société.

5. Toutes les sociétés coopératives devraient constituer un fonds pour l'enseignement à leurs membres, leurs dirigeants, leurs employé-es et au grand public, des principes et des méthodes de coopération, sur le plan économique et démocratique.

6. Pour pouvoir servir au mieux les intérêts de ses membres et de la collectivité, chaque organisation coopérative devrait, de toutes les manières possibles, coopérer activement avec les autres coopératives, à l'échelle locale, nationale et internationale."

APPENDICE "FNCE-82"

M É M O I R E

de la

Banque Nationale du Canada

au

Comité Permanent des Finances, du Commerce

et des questions économiques

de la

Chambre des Communes

Août 1985

Introduction

Lors de la publication du Livre Vert "La réglementation des institutions financières du Canada des propositions à considérer", le ministre, l'Honorable Barbara MacDougall, a souhaité voir s'ouvrir la discussion la plus large possible des propositions faites. La Banque Nationale du Canada veut contribuer à ce débat par ce mémoire et par sa présence devant le Comité.

En tant que membre de l'Association des banquiers canadiens, la Banque Nationale a pris une part active à la préparation du mémoire que cette Association vous a soumis. Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui a deux objets. Le premier est de faire connaître plus formellement notre appui au mémoire de l'Association. Le second est de souligner certains aspects du débat qui ont une importance particulière pour la Banque Nationale, vu ses traits distinctifs.

1. Appui au mémoire de l'Association

Les propositions contenues dans le Livre Vert s'appuient sur neuf grands principes. Comme le note l'Association, ces principes sont sains et méritent l'appui de tous.

C'est dans l'application de ces principes que les propositions soumises par le Livre Vert ne nous semblent pas respecter les faits.

Ainsi, une des caractéristiques les plus saines du

système financier canadien a été la séparation maintenue entre la propriété et le contrôle de banques d'une part et la propriété et le contrôle d'entreprises industrielles, commerciales et immobilières d'autre part. Pourtant la réforme propose d'éliminer cette séparation, à toutes fins pratiques. Au lieu de favoriser une situation qui évitait les conflits, on propose une structure qui pourrait les susciter.

Les suggestions faites par l'Association, et celles qui viendront d'autres intervenants, permettront d'en arriver à une réforme plus saine, au prix de modifications importantes aux propositions du Livre Vert, pour mieux respecter les principes sur lesquels il s'appuie.

2. Questions intéressant plus particulièrement la Banque Nationale.

La Banque Nationale a pour originalité d'être partout au Québec, tout en étant aussi présente, mais moins intensément, dans le reste du Canada.

Au Canada, à l'extérieur du Québec et des provinces de l'Atlantique, la Banque Nationale se finance principalement sur le marché monétaire et participe surtout à des prêts à la grande entreprise. Au Québec, et dans un moindre degré dans les provinces de l'Atlantique, la Banque Nationale reçoit des dépôts et fait des prêts sur le marché des particuliers, celui des petites et moyennes entreprises et celui des grandes. Alors qu'à l'extérieur du Québec ses parts de marché sont faibles, elle domine nettement le marché bancaire au Québec.

La Banque Nationale est à la fois une petite banque canadienne, si l'on ne considère que son actif hors Québec, et une grande banque canadienne, si l'on considère l'ensemble de son actif. On peut penser que, de toutes les banques canadiennes, c'est elle qui possède l'actif canadien le plus important dans les cinq provinces à l'est de l'Outaouais.

Elle a une activité considérable à l'étranger, surtout pour le prêt aux entreprises aux Etats-Unis, pour le financement du commerce international dans le sud est asiatique et pour l'activité de marché monétaire à Londres.

Cette brève description n'a pour but que de mieux illustrer le dilemme devant lequel le Livre Vert place la Banque Nationale. Puisque la réforme proposée vise à restreindre l'action des grandes banques et à favoriser celle des autres institutions qui font le commerce bancaire, on pourrait croire qu'elle favorisera la Banque Nationale dans son action hors du Québec. Dans la même mesure, on pourrait croire également qu'elle nuira à la croissance de la Banque Nationale au Québec. En fait, si la réforme proposée entrerait en vigueur, elle ne changerait rien ou presque à la situation de nos principaux concurrents au Québec, et elle ne nous permettrait pas non plus d'être plus concurrentiel ailleurs au Canada.

Au Québec, le concurrent le plus important auquel fait face la Banque Nationale, c'est le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins. C'est un concurrent redoutable, présent partout, géré avec dynamisme et

imagination, avec des structures originales, bien implanté dans le milieu. A la fin de 1984, les Caisses Populaires détenaient 38% du marché des dépôts des particuliers au Québec, alors que toutes les banques à charte ensemble en détenaient 41%. Au Québec, quand on regarde les choses comme elles sont, on voit que le gros, c'est le Mouvement Desjardins, les petits, ce sont les banques et le plus gros des petits, c'est la Banque Nationale.

La Banque Nationale paie un prix d'acquisition pour chaque dépôt reservable; elle doit maintenir une réserve stérile à la Banque du Canada. Les Caisses Populaires ne le font pas. La Banque Nationale paie des taxes municipales. Les Caisses Populaires, comme coopératives, en sont exemptées. La Banque Nationale paie une prime d'assurance-dépôts. Avec la même protection, les Caisses Populaires paient une prime inférieure de moitié.

Le Gouvernement du Canada, à juste titre, répondra qu'il n'y peut rien puisque les Caisses Populaires ne tombent pas sous sa compétence. Ce n'est donc pas lui qui pourrait éliminer ces différences de traitement, encore que la question des réserves est de compétence fédérale.

Mais c'est le gouvernement du Canada qui a créé l'Association Canadienne des Paiements; c'est lui qui y a admis la Caisse Centrale Desjardins, ce qui est tout à fait normal et légitime. Mais c'est aussi le Gouvernement du Canada qui impose une taxe sur le capital des banques et compagnies de fiducie ayant un capital de \$200 millions ou plus. Et c'est encore le Gouvernement du Canada qui décide de ne pas imposer cette taxe à un membre de l'Association

Canadienne des Paiements, la Caisse Centrale Desjardins, au capital de \$400 millions. On ne peut ni comprendre ni expliquer pareille discrimination. D'autant plus que s'il taxait le capital de la Caisse Centrale, le Gouvernement ne taxerait qu'une faible partie du capital consolidé du Mouvement, alors qu'il taxe tout le capital des banques.

Au Québec, pour la Banque Nationale, il y a longtemps que les "quatre piliers" n'existent plus. Notre principal concurrent, le Mouvement Desjardins, possède depuis plus d'un quart de siècle compagnies d'assurance-vie, d'assurance générale et de fiducie. Sa compagnie de fiducie possède également un permis de courtier. Nous avons pu vivre dans ce climat sans problème et nous ne sommes donc pas particulièrement inquiets devant la proposition gouvernementale qui vise à permettre à des sociétés de "holding" de posséder compagnies d'assurance, banque et fiducie.

Mais nous croyons que l'on ne favorisera pas la concurrence, au bénéfice des consommateurs emprunteurs, et la sécurité au bénéfice des consommateurs déposants, si on maintient les privilèges et si on en donne de nouveaux.

Au contraire, il est urgent d'appeler les choses par leur nom et de traiter de la même façon ceux qui font le même commerce. Au Canada depuis longtemps, les compagnies de fiducie et les caisses populaires font du commerce bancaire.

Un premier élément de toute réforme devrait donc viser à ce que toutes les institutions qui participent à l'assurance-dépôts ou qui ont accès à l'Association

Canadienne des Paiements soient soumises à des règles semblables, afin de protéger le public, de maintenir l'efficacité opérationnelle du système financier et d'assurer des conditions de concurrence égales entre institutions. On prétend que ceci ne peut se faire puisque certaines institutions tombent sous la compétence législative fédérale et d'autres sous la compétence législative des provinces. Mais ceci n'empêche pas, dans le concret, d'en arriver à des règles raisonnablement uniformes. Ce n'est tout de même pas l'absence de compétence législative qui empêche le gouvernement fédéral de traiter de la même façon les dépôts des banques et ceux des compagnies de fiducie, en rapport aux réserves.

Rien non plus n'empêche le gouvernement fédéral d'exiger que les institutions admises à l'assurance-dépôts ainsi qu'à l'Association Canadienne des Paiements rencontrent les règles qu'il voudra fixer. Si une ou plusieurs provinces jugent opportun, comme c'est leur droit, d'édicter des règles différentes, les institutions qu'elles créent pourraient quand même être admises à l'assurance-dépôts. Mais à une condition, fort importante: que le gouvernement qui établit les règles se porte caution pour les institutions qu'il régit. Le précédent existe: c'est le Québec, qui a payé les frais dans le cas des Caisses d'Entraide Economique. Une province qui préférerait des règles plus strictes et une surveillance plus sévère que celles proposées par le gouvernement fédéral n'aurait rien à craindre. Ses institutions seraient assurées et elle ne courrait pas grand risque. Une province qui préférerait des règles plus lâches et une surveillance moins stricte prendrait peut être un risque mais s'engagerait à l'assumer.

La question de l'uniformisation des règles et standards est primordiale. Elle peut être largement résolue sans forcer l'unanimité entre les gouvernements intéressés. Certains gouvernements provinciaux ont d'ailleurs fait preuve de plus d'originalité créatrice que les autorités fédérales dans le développement de nouvelles structures ou nouvelles règles. Il y a là aussi une certaine forme de concurrence dont les effets sont de loin préférables à l'immobilisme qui est souvent le cas là où une seule administration a tous les pouvoirs.

Dans le même esprit d'équité, toujours afin toujours de faciliter la concurrence et d'accorder une protection efficace à tous les déposants, il convient de permettre à toutes les banques dites A d'utiliser, au même moment que les autres, et non pas dix ans après, le mécanisme de la société de "holding". Il suffirait d'inclure dans la législation proposée un article permettant à une banque A de se transformer en "holding" financier, tout en précisant que les restrictions concernant la propriété des actions de la banque s'appliquent dorénavant au "holding". Les actionnaires de la Banque deviendraient actionnaires du "holding" qui, lui, posséderait la Banque. Le "holding" pourrait, tout comme les autres étant soumis aux mêmes règles, posséder des compagnies de fiducie ou d'assurance. Afin d'éviter tout danger additionnel de concentration, on pourrait promulguer une règle telle que tout "holding" issu d'une banque A ne pourrait posséder ou acquérir une compagnie de fiducie ou d'assurance dont l'actif canadien excède 5% de l'actif canadien total du secteur.

Conclusion

C'est par une concurrence accrue, résultant de l'égalité des conditions de réglementation, que le public et l'intérêt public seront le mieux servis, au meilleur coût. Cette égalité et cette concurrence sont possibles, dans le sens des principes proposés par le Livre Vert, mais en évitant la plupart des lourds mécanismes qu'il propose.

APPENDICE "FNCE-83"

THIBAUT DE SAINT PHALLE

Thibaut de Saint Phalle est un avocat, un expert-conseil financier, un auteur et un conférencier exerçant son activité sur le plan international et spécialisé dans les questions de commerce et de finances mondiaux. Ancien administrateur de l'Export-Import Bank des États-Unis, il est maintenant principal avocat-conseil du bureau d'avocats national de Vorys, Sater, Seymour et Pease de Columbus (Ohio) et de Washington (D.C.) et joue le rôle de conseiller auprès de plusieurs multinationales. De 1981 à 1983, il a été le premier titulaire de la chaire William M. Scholl d'affaires internationales au Center for Strategic and International Studies de l'Université de Georgetown et a dirigé son programme d'affaires et d'économie internationales. Il est aujourd'hui premier membre agrégé adjoint du Centre de l'Université de Georgetown. Il occupait auparavant d'importants postes dans le monde des affaires, le secteur des banques d'investissement (ou d'affaires) et le domaine du droit. De 1971 à 1976, il a enseigné le droit et les finances internationaux dans le cadre de l'institut de gestion internationale rattaché à l'Université de Genève en Suisse.

M. de Saint Phalle a rédigé de nombreux articles sur l'activité bancaire et le commerce internationaux et est l'auteur du premier projet de la loi sur le commerce d'exportation. Il a écrit en collaboration deux livres sur les questions économiques mondiales, à savoir The Dollar Crisis ("La Crise du dollar",

1963) et Multinational Corporations (1976). Un autre livre intitulé Trade Inflation and the Dollar et portant sur le commerce international a paru en 1981 et a été réédité en 1984. En avril 1985, Praeger de New York a publié son dernier livre, qui étudie le Federal Reserve System ("Système de réserve fédérale"), son incidence sur l'inflation dans le monde et les perspectives de déréglementation des banques aux États-Unis.

Témoignage de l'honorable Thibaut de Saint Phalle de Washington (D.C.) devant le Comité de la Chambre des communes du Canada étudiant le document de travail sur les institutions financières (Ottawa, Canada, le 24 septembre 1985)

INTRODUCTION

Le document ayant pour titre La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer et présenté à ce Comité par le ministère des Finances du Canada tombe tout à fait à propos. Il s'attache à des questions que beaucoup voient comme exigeant l'intervention du législateur non seulement au Canada, mais dans la plupart des autres pays développés, ce qui comprend mon pays, les États-Unis d'Amérique.

Les questions soulevées sont importantes et on y trouve l'essentiel du problème.

Il sera peut-être utile au Comité que je lui expose brièvement mes raisons de penser ainsi. Bien que je n'aie qu'une connaissance générale de la réglementation des institutions financières canadiennes, j'ai passé une grande partie des cinq dernières années à étudier ce domaine dans le cadre du régime réglementaire des États-Unis et ai récemment fait paraître la première analyse détaillée de ces questions depuis la création du Federal Reserve System dans mon pays en 1913.¹ Je crois donc

1 The Federal Reserve - An Intentional Mystery, Praeger, 1985.

être capable de parler utilement de ce sujet en me fondant sur ce que je sais du système américain, bien que mon expérience de ces choses et l'évolution que connaît maintenant le contrôle des institutions financières de mon pays puissent ne valoir que dans une mesure restreinte pour la situation au Canada. Je suis d'avis que le besoin de changement est toutefois marqué dans nos deux pays, comme il peut se manifester dans des économies aussi diverses que celles du Japon, de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Allemagne.

Il y a un mouvement évident dans tous ces pays pour des changements de réglementation. Pourquoi?

J'ai pensé compléter cet exposé par un document (annexe A) que j'ai présenté à l'occasion d'un séminaire international destiné aux cadres supérieurs de sociétés d'assurances qui a eu lieu à Vienne, en Autriche, en juillet 1985. Je voudrais énoncer brièvement à l'intention de ce Comité quelques-uns des points abordés dans ce document.

(1) L'impulsion pour une transformation de la façon dont les institutions du secteur des services financiers sont réglementées est venue de deux événements indépendants du passé très récent : les effets du cycle d'inflation de 1979 à 1982 et l'évo-

lution technologique marquée par l'avènement des moyens électroniques de transfert de fonds.

Il n'est pas nécessaire d'examiner ici en détail les causes de la poussée inflationniste de la fin des années 1970, sauf qu'il convient d'avouer que les autorités monétaires américaines sont peut-être pas mal à blâmer. Au début de 1981, nous avons observé le point culminant d'un cycle d'inflation qui a porté à 21 % les taux d'intérêt et a fait constamment monter les prix à la consommation. Ces événements sont venus presser énormément le gouvernement américain de permettre aux banques et aux institutions d'épargne de payer à leurs déposants des taux d'intérêt plus élevés que les taux fixes prescrits par le "règlement Q" du Federal Reserve Board. Les banques perdaient rapidement leurs dépôts au profit de maisons de courtage comme Merrill Lynch qui avaient conçu des comptes très attrayants permettant non seulement de faire des placements sur le marché des valeurs mobilières, mais aussi d'obtenir un rendement sur les soldes de caisse des fonds du marché monétaire et de prélever par chèques sur les comptes établis par l'intermédiaire d'une banque avec laquelle une entreprise comme Merrill Lynch avait conclu une entente spéciale. Les banques se sont vues, par conséquent, dans l'obligation de remplacer leurs dépôts perdus en prenant des

certificats de dépôt sur les fonds du marché monétaire constitués par les maisons de commerce de valeurs mobilières. Lorsqu'elles ont permis aux banques et aux établissements d'épargne de payer plus à leurs déposants, les autorités de réglementation américaines encourageaient ainsi ces institutions à prendre de plus grands risques pour être en mesure d'offrir davantage. Cette situation explique notamment la disparition de la Continental Illinois dont plus de 65 % des fonds consistaient en certificats de dépôt en grandes coupures venant en général de sources de financement à l'extérieur des États-Unis. Elle a également causé l'effondrement d'un certain nombre d'institutions d'épargne spéculant sur les titres du gouvernement au moyen d'accords de rachat que ne garantissait même pas souvent un nantissement. L'autre facteur, l'évolution technologique, a amené une énorme intensification de la concurrence dans le secteur bancaire, les banques pouvant installer des guichets automatiques à peu près partout pour la commodité des clients se trouvant loin de toute succursale bancaire. Encore une fois, cela signifie que la concurrence concernant les dépôts s'est infiniment accrue.

(2) Ce nouveau milieu compétitif représente le changement le plus important qui se soit jamais produit depuis que la monnaie a été utilisée pour la première fois comme moyen

d'échange il y a des siècles. La banque a cessé d'être une banque; à l'âge de l'électronique, les transferts d'argent n'exigent plus le déplacement d'espèces. Ce changement est significatif et permanent. On peut croire que la relation entre le public et les institutions financières avec lesquelles il traite se transformera encore plus avec le temps.

(3) Ces changements sont provoqués par le marché, en ce sens que le public demande un taux plus élevé de rendement sur les fonds qu'il est en mesure de placer, ainsi qu'une facilité beaucoup plus grande de transfert de l'argent entre les banques, les sociétés de fiducie, les maisons de commerce de valeurs mobilières, etc. Le public veut que ses fonds puissent se déplacer automatiquement de manière à pouvoir fructifier au lieu de demeurer improductifs. Il en va de même des primes d'assurance. Comme l'espérance de vie a augmenté dans une mesure très appréciable, une société d'assurances vise maintenant moins à assurer une protection en cas de décès qu'à vendre des produits financiers destinés à bien préparer la retraite des assurés. Le caractère de l'assurance sur la vie a ainsi subi une transformation très radicale sur le plan des produits qui nécessite l'adoption de nouvelles méthodes de vente. Les banques veulent vendre de l'assurance-vie et fournir de l'assurance-crédit. Les

courtiers en valeurs mobilières qui conçoivent et offrent des régimes de retraite voient l'assurance comme un volet de leur programme de vente. C'est ainsi que les différences entre les divers fournisseurs de services financiers ont tendance à s'effacer. Comme résultat, on observe une concurrence accrue dont profite le client.

(4) Les quatre secteurs de l'industrie des services financiers sont tous touchés par les éléments d'évolution que nous venons d'évoquer. Les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurances et les maisons de courtage de valeurs mobilières ne sont cependant pas réglementées de la même manière ni par les mêmes organes. Au Canada comme aux États-Unis, cela soulève immédiatement une question très importante : la compétence en matière de réglementation devrait-elle appartenir au gouvernement fédéral ou aux provinces ou être partagée par les deux niveaux de gouvernement? Le gouvernement fédéral réglemente les banques, mais non pas les sociétés d'assurances. Les maisons de commerce de valeurs mobilières sont régies par les provinces. Aux États-Unis, le gouvernement a à résoudre la même question épineuse et trouve également difficile d'y trouver une solution logique.

(5) Les questions soulevées ont certainement un caractère international. Comme l'explique le document présenté au séminaire international des cadres du secteur des assurances, aussi bien les banques que les sociétés d'assurances ont besoin de contrôler des maisons de valeurs mobilières, les banques parce qu'elles acquièrent de plus en plus de dépôts au moyen de certificats de dépôt et les sociétés d'assurance-vie parce qu'elles doivent vendre leurs produits non en tant que polices d'assurance-vie mais comme moyen de placement de l'épargne en prévision de la retraite.

Partie I

Aspects du régime réglementaire

des services financiers aux États-Unis

La loi de 1913 sur la réserve fédérale avait prévu non pas une mais douze banques centrales à vocation régionale pouvant offrir des facilités d'escompte aux banques commerciales de leur territoire. Le but était d'éviter une répétition de la panique de 1907 sur le marché monétaire qui, sans l'intervention de J.P. Morgan, aurait détruit la structure financière du pays. Il n'y avait aucune intention de la part du Congrès de voir le Federal Reserve Board financer le gouvernement fédéral comme il

le fait aujourd'hui.² Ce n'est qu'à la faveur de l'attitude accommodante de cet organisme que les pouvoirs législatif et exécutif fédéraux ont pu faire grimper en quatre ans la dette publique américaine de un à deux billions de dollars. Le rôle des 12 banques centrales de région était de pourvoir financièrement aux besoins du secteur privé dans les diverses régions. Le Canada devrait-il songer à un système semblable? Il présente l'avantage jugé important par le Congrès en 1913 d'aider à l'expansion économique régionale dans le pays. Mais même là, les États-Unis comptaient plus de 6 000 banques, réseau qu'on ne peut guère rapprocher de la poignée de banques canadiennes.

Aux États-Unis, quelque 57 organes de réglementation s'occupent des institutions financières : le Federal Reserve Board, le Comptroller of the Currency (bureau de contrôle de la monnaie ayant autorité sur les banques nationales), la Federal Home Loan Insurance Corporation (organisme régissant les institutions d'épargne), la Federal Deposit Insurance Corporation (s'occupant d'assurance-dépôts bancaires), la National Credit Union Administration (réglementant les coopératives ou caisses de crédit) et, bien entendu, les organes de réglementation des cinquante États

2 Business Week.

ayant mission de surveiller les institutions financières constituées au niveau des divers États. En vue d'éliminer le chaos de l'appareil réglementaire et les chevauchements de compétence entre organes de réglementation, le gouvernement a recommandé une simplification du régime réglementaire par la création d'une agence bancaire fédérale (Federal Bank Agency, une sorte de bureau élargi du Contrôleur) destinée à remplacer le Federal Reserve Board. Malheureusement, ce dernier organisme, qui dispose d'un pouvoir énorme parce qu'il est le seul à réglementer les sociétés de portefeuille bancaires (regroupant 78 % de la valeur totale des avoirs bancaires), ne s'est pas montré disposé à céder son pouvoir de réglementation. Le Congrès est peu désireux de changer le régime actuel, car beaucoup de ses membres croient que le pays a tiré un grand parti de la multitude de banques régionales qui sont, à leur avis, plus en mesure de répondre aux besoins locaux. On ne peut toutefois douter que, d'une manière ou d'une autre, les grandes banques de "foyer monétaire" s'arrangeront pour obtenir la permission d'assurer des services bancaires dans plus d'un État, autorisation qui leur a été refusée jusqu'à présent.

L'effet le plus dangereux de la politique conciliante du Federal Reserve Board à l'égard des augmentations du déficit

fédéral a été l'encouragement du public à accroître constamment son propre endettement. La dette à la consommation aux États-Unis monte en flèche et le rythme de l'aggravation de l'endettement dépasse de loin les taux de progression du PNB et du revenu national. C'est ainsi que nous pouvons observer en 1985 comme en 1928 et 1929 que le public se livre de plus en plus à de pures spéculations financières, ce qu'illustre l'expression de société de casino employée par Business Week. Les rachats financés à coups d'emprunts, les "capsules de poison" du recours répété à l'endettement, les financements par obligations plutôt que par actions sont tous des indices de l'augmentation rapide de la dette des sociétés, qui sera la source de problèmes bien réels s'il devait y avoir ralentissement de l'activité économique aux États-Unis.

Partie II

Avantages et dangers des mesures législatives envisagées au Canada

Le public veut qu'on lui permette de satisfaire ses besoins de services financiers en ne s'adressant qu'à un interlocuteur. Il désire à tout le moins que la réponse à ses besoins de transfert de fonds, de placement, d'assurance et de crédit hypo-

thécaire soit plus centralisée. La notion d'omni-marché de services financiers continuera à faire son bout de chemin indépendamment des régimes de réglementation en place. Les pas dans cette direction que s'apprête à faire le Québec devraient avoir des répercussions dans tout le Canada. Une allocution récente de Hans Angermueller, vice-président de Citicorp, la plus grande société de portefeuille bancaire du monde, est intéressante sous ce rapport, bien qu'elle nous porte loin dans l'avenir.

Angermueller voit pour l'avenir de l'industrie des services financiers un système de libre marché atténuant grandement les distinctions entre banques de dépôts, d'investissement ou d'affaires, de commerce et d'épargne, sociétés de fiducie et sociétés d'assurances. Il articulerait la réglementation selon des critères fonctionnels faisant intervenir l'importance et la responsabilité du risque. Les prêts bancaires se répartiraient sur l'éventail des titres afin de bien étaler le risque. De cette manière, les banques perdraient leur caractère particulier nécessitant une assurance sur les dépôts. Les trois autres volets de son système de services financiers se fonderaient respectivement sur la distribution du risque, la conservation du risque primaire et la conservation du risque secondaire.

La question du risque secondaire et du risque de garantie hors bilan a pris de l'importance aux États-Unis en raison de la prolifération récente des garanties de crédit émises par les banques, les sociétés d'assurances ou les entreprises spécialisées dans les garanties hypothécaires. Pour citer un exemple, disons que la société A avec une cote BBB cherche à emprunter à moyen terme. À cause de sa basse cote, le taux d'intérêt sera élevé. Elle peut décrocher une cote AAA et un bas taux d'intérêt en obtenant moyennant une forte rémunération une garantie d'une banque ou d'une société d'assurances. La rémunération versée demeurerait inférieure aux intérêts supplémentaires payés pendant la durée de l'emprunt en cas de non-obtention de cette même garantie. La banque a touché une somme importante pour un financement hors bilan, mais elle peut avoir pris un grand risque à l'insu des déposants ou des organes de réglementation chargés de surveiller ses activités.

Au Canada, la réglementation du commerce des valeurs mobilières est assurée par les provinces, à la différence des États-Unis où ce terrain est occupé par la Federal Securities and Exchange Commission. Est-il logique que les quatre secteurs d'une même industrie soient réglementés dans certains cas par le gouvernement fédéral et dans d'autres par les provinces. Si

notre perspective est la bonne, il serait sans doute à conseiller de confier à un seul ensemble d'organes de réglementation - vraisemblablement au niveau fédéral - la réglementation de l'industrie entière des services financiers. Je me rends compte qu'il s'agit là d'une question très délicate. Mais les progrès de la technologie et l'interpénétration des services rendent presque essentielle la concentration du pouvoir de réglementation dans un organisme unique. Comme solution de rechange, on doit tenter de régionaliser l'appareil réglementaire comme la Loi de 1913 sur la réserve fédérale a essayé de le faire. La régionalisation des fusions de banques aux États-Unis en vue d'éviter les prises de contrôle de l'activité bancaire entre États par les banques de New York et de la Californie peut ouvrir une voie utile à un encouragement des institutions régionales et de leur réglementation au niveau des régions de la part du gouvernement du Canada.

Partie III

Développement régional

Pour de nombreux législateurs américains, le maintien d'une réglementation par les États des sociétés d'assurances et des banques à charte d'État a favorisé la croissance d'un secteur

local des services d'assurances et des banques. Les maisons locales de commerce de valeurs mobilières sont de leur côté en voie d'extinction en grande partie à cause de l'imposition de commissions négociées qui a eu pour effet de chasser l'investisseur exerçant son activité à titre particulier au profit des sociétés d'assurances ou des grandes maisons de gestion de fonds qui sont généralement affiliées à des banques de "foyer monétaire". À mon avis, les commissions négociées ont donné aux institutions 70 % des opérations sur valeurs mobilières contre 30 % pour les investisseurs "particuliers", tableau inverse de celui que l'on pouvait observer il y a 20 ans. Le changement n'a pas favorisé le développement de la petite entreprise ni de l'entreprise locale. Le Canada devrait s'efforcer de ne pas commettre la même erreur. Le développement régional est particulièrement important dans votre pays en raison de l'importance de la sous-exploitation de ses ressources. Mais ce même développement régional ne relève en aucune manière d'une compétence locale en matière de réglementation.

Partie IV

La question de l'assurance-dépôts

La question de l'assurance-dépôts est une des plus ennuyeuses auxquelles font face les organes de réglementation américains. La FDIC assure les dépôts bancaires et, règle générale, la FSLIC fait de même pour les dépôts des institutions d'épargne. Les deux organismes ne suffisent pas à répondre aux demandes intéressant leurs ressources, car il y a maintenant tant de banques et d'établissements d'épargne en difficulté. Le montant prescrit de protection est de 100 000 \$ aux États-Unis comparativement à 60 000 \$ au Canada. Mais dans presque tous les cas - la Penn Square Bank ayant à dessein constitué une exception à la règle -, la FDIC s'est organisée pour payer les déposants petits et grands. Dans le cas de la Continental Illinois, même les créanciers ont été remboursés. Il pourrait fort bien en résulter un système bancaire à deux étages prévoyant une protection complète des grandes banques afin de ne pas déstabiliser le pays sur le plan financier et se résignant à laisser disparaître les banques plus petites. On fait ainsi le premier pas vers une nationalisation du système bancaire, ce que l'on devrait éviter à tout prix.

Pourquoi le déposant ou l'assuré doit-il être protégé si le banquier ou l'assureur prend des risques qu'il ne devrait pas prendre? Les sociétés d'assurances devraient, à mon avis, continuer à être réglementées et leurs assurés, continuer à être protégés par l'État. Les institutions bancaires devraient avoir le droit de choisir d'être réglementées et d'être assujetties de ce fait à un contrôle public ou bien de ne pas être assurées et de donner à leurs déposants des rendements plus élevés à cause de l'augmentation des risques. Mais l'État ne devrait pas soutenir les déposants qui exigent des rendements convenant à de grands risques tout en insistant pour obtenir une protection de leurs dépôts. Un assureur devrait avoir le droit de demander des primes qui soient en rapport avec les risques ou de refuser d'assurer toutes les fois que l'organisme de réglementation des assurances juge que l'institution financière prend des risques excessifs afin de maximiser les gains.

La politique publique demande un marché vigoureux de l'habitation, les institutions financières qui financent la construction domiciliaire devraient à ce moment-là bénéficier d'une assurance-dépôts, mais tout en étant soumises à une réglementation qui garantisse qu'elles ne prennent pas des risques inhabituels. Le déposant obtient un taux de rendement plus bas, mais son dépôt est assuré en revanche.

Aux États-Unis, l'habitude s'installe rapidement d'assurer tous les clients des institutions financières sans égard aux orientations de la politique publique ni aux éléments de risque. C'est une erreur fondamentale.

Conclusion

Les récents événements dans l'Ouest canadien qui ont attiré l'attention du public sur les difficultés de deux petites banques canadiennes pourraient fort bien dissuader le gouvernement du Canada de donner actuellement suite aux propositions que ce Comité est chargé d'étudier. On a toujours une propension naturelle à croire en pareil cas que les événements en question ne se seraient pas produits si le gouvernement avait su réglementer davantage les institutions en difficulté. Nous traversons une étape semblable aux États-Unis pendant une période qui a assisté à la disparition d'établissements d'épargne et de prêt, d'une grande banque de "foyer monétaire" et de nombreuses maisons s'occupant de titres du gouvernement. Si le développement régional, si nécessaire dans une économie en développement, quoique mûre, comme celle du Canada, est appelé à faire des progrès, il importe, à mon avis, d'encourager les institutions bancaires locales en dépit des reculs temporaires

observés. Il est possible de maîtriser la difficulté sans y aller de nouvelles tentatives de réglementation. Une façon d'y parvenir, comme je l'ai suggéré plus haut, est de procéder à une régionalisation de l'appareil réglementaire. Une autre façon d'obtenir ce résultat est d'insister pour que propriétaires et administrateurs aient une présence forte dans les institutions régionales. La règle du 10 % de participation peut avoir servi à assurer une dispersion des participations dans les grandes institutions bancaires, mais elle ne peut malheureusement qu'affaiblir une banque locale dont la croissance dépend inévitablement de la force et de l'appui financier de ses dirigeants. Je crois que la nécessité du développement régional au Canada est un aspect si important qu'on ne peut que recommander que les règles de pourcentage du capital-actions soient modifiées à tout le moins dans une certaine mesure. C'est l'esprit d'entreprise qui assure le développement des diverses régions d'un pays. Le Canada a besoin de retrouver à la tête de plus d'institutions financières des gens venant de tout le pays qui sont désireux d'investir non seulement leur temps, mais leur argent en vue de mettre en valeur leur petite parcelle de ce pays vaste et incroyablement riche.

TABLEAU INTERNATIONAL DE LA RÉGLEMENTATION
DES SERVICES FINANCIERS

Thibaut de Saint Phalle

Dans cet exposé, je passerai en revue les nombreux changements qui se sont produits depuis dix ans dans l'industrie des services financiers. Il s'agit de se demander ce qui les a provoqués, pourquoi ils ont eu lieu, s'ils sont tout à fait propres aux États-Unis ou ont des conséquences à l'échelle mondiale et enfin s'ils sont susceptibles de prendre de l'ampleur ou finiront par passer comme tant d'autres choses qui se présentent dans le monde des affaires.

De quoi s'agit-il au juste? Le cycle d'inflation des années 1970 et du début des années 1980 a forcé les banques, les sociétés d'assurances et les maisons de commerce de valeurs mobilières à concevoir de nouveaux produits pouvant satisfaire le consommateur désireux d'obtenir un meilleur rendement sur son épargne. La concurrence portant sur l'épargne des gens a amené des acquisitions d'activités et d'entreprises entre secteurs d'une même industrie, les nouveaux produits franchissant les lignes de démarcation traditionnelles entre les services financiers. Au même moment, les entreprises industrielles ou commerciales offrant du crédit à leurs clients ont cherché à

avoir accès à l'épargne de ceux-ci en faisant l'acquisition de services acceptant des dépôts comme les banques, les sociétés d'assurances et les maisons de courtage de valeurs mobilières. C'est ainsi que les lignes séparant les divers secteurs se sont de plus en plus estompées.

L'évolution qui a eu lieu est importante. Elle n'a rien de passager, car elle aura changé d'une manière durable tous les aspects des services financiers et viendra influencer en temps utile la façon dont l'industrie est réglementée. Ce phénomène ne se limite pas aux États-Unis, bien qu'il y soit particulièrement évident. Il a véritablement des répercussions mondiales. On ne s'est pas suffisamment attaché aux raisons de cette transformation; on ne s'est pas assez demandé quels services de l'industrie étaient touchés et pourquoi certains secteurs comme celui des courtiers et des agents d'assurances ne pourraient plus compter sur la bonne protection que les autorités de réglementation ont su jusqu'à présent leur donner.

Les assurances représentent une des activités les plus réglementées du monde. Les assurés ont droit à la garantie du gouvernement que l'incapacité d'un assureur de demeurer solvable ne les dépouillera pas de ce qui leur appartient. La politique publique a voulu ceci dans tous les pays. En même temps,

toutefois, la réglementation des sociétés d'assurances va partout bien au-delà de la protection des assurés à l'heure actuelle.¹

Quelles sont les pièces sur l'échiquier de ce monde en évolution des services financiers? Elles sont nombreuses et il s'agit d'éléments qui comptent parmi les plus prestigieux des milieux d'affaires. À cause de leur force, ces joueurs peuvent être portés à penser que leurs activités ne peuvent subir l'influence d'autres éléments également puissants. Mais l'histoire abonde en exemples de chutes provoquées par un manque d'adaptation au changement. Dans les affaires comme dans toute autre chose aujourd'hui, l'évolution est rapide. Pour réussir dans sa branche, l'homme d'affaires doit avoir constamment conscience de la façon dont le marché pourrait apporter de nouveaux débouchés ou de nouveaux dangers pour son activité. Comme il est question ici d'une déréglementation partielle d'une industrie auparavant bien régie, les entrepreneurs doivent être conscients de ce qui s'est passé récemment dans le cas d'autres activités réglementées comme le transport aérien, le transport routier, les télécommunications et le courtage de valeurs mobilières.

Le mouvement en faveur de la déréglementation est né plus rapidement aux États-Unis qu'ailleurs, les gouvernements qui s'y

sont succédé récemment étant parvenus à la conclusion que la concurrence est essentielle à l'enraiment de l'inflation.

Les interprètes du scénario des services financiers sont nombreux. Il y a d'abord les banques, parce qu'elles sont à la fois les plus entreprenantes et les plus vulnérables. Il y a ensuite les banques d'épargne, les sociétés d'épargne et de prêt et les autres établissements d'épargne (dont les coopératives de crédit) qui recueillent l'épargne des classes moins riches et s'occupent généralement de crédit à l'habitation ou à la consommation. On pourrait ajouter à ce groupe les sociétés de prêt hypothécaire et les agences immobilières. Il y a en troisième lieu le secteur des assurances avec ses assureurs, courtiers et agents, qui devraient tous avoir tendance à résister au changement. En quatrième lieu, on trouve les courtiers en valeurs mobilières, catégorie qui comprend aux États-Unis, mais non pas ailleurs, les banques d'investissement ou d'affaires, qui sont déjà passées par une déréglementation qui a fait disparaître il y a environ dix ans les taux fixes de commission. On retrouve dans une cinquième catégorie les entreprises industrielles ou commerciales procurant du crédit à leurs clients; mentionnons des sociétés totalement épargnées par la réglementation comme General Electric, Sears-Roebuck et J.C. Penney. Ces entreprises ont subi

les effets du resserrement du crédit qu'ont connu leurs clients à cause de l'inflation et des taux d'intérêt élevés de la fin des années 1870 et du début des années 1980. Il y a ensuite comme joueurs sur ce terrain les organes de réglementation qui trouvent difficile de décider s'il est mieux de déréglementer certaines activités qui sont actuellement fortement surveillées comme les services des banques et des institutions d'épargne ou s'il est préférable de réglementer davantage le commerce des valeurs mobilières et l'activité des entreprises industrielles ou commerciales offrant des facilités de crédit. Les dernières pièces sur l'échiquier sont les assemblées législatives - au niveau fédéral et dans les États - qui dressent le cadre réglementaire.

Les services financiers forment le coeur de l'économie de services. On compte maintenant dans le secteur des services 70 % des travailleurs américains, les enjeux sont donc importants. Aux États-Unis, l'industrie des services financiers comprend plus de 90 000 entreprises, dont 15 000 banques commerciales, 4 000 institutions d'épargne et de prêt, 1 000 banques mutuelles d'épargne, 22 000 coopératives de crédit, 1 000 banques d'investissement ou d'affaires, 5 000 maisons de courtage et agences, 1 000 fonds mutuels, 1 000 banques hypothécaires, 2 000 sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie, 3 000 sociétés d'assu-

rance générale et plus de 33 000 maisons de courtage et agences d'assurances.²

Pour encore mieux voir l'importance des enjeux, il suffit de constater que l'industrie des services financiers a contribué en 1980 pour 100,4 milliards de dollars, soit 5 %, au revenu national des États-Unis. Les assurances ont fourni 46 % de cette somme, l'activité bancaire, 44 % et le commerce des valeurs mobilières et les autres éléments, les 10 % qui restent. Les services financiers comptaient 5 millions d'emplois, dont 2 millions dans le seul secteur des assurances.³

FACTEURS D'ÉVOLUTION

L'élément moteur de l'évolution de l'industrie des services financiers a été le cycle d'inflation qui a duré de 1967 à 1982 et la grande instabilité des taux d'intérêt pendant cette période. Ceux-ci évoluent en hausse pour suivre la courbe de l'inflation réelle et prévue. Les mesures prises entre 1979 et 1982 par le Federal Reserve Board en vue de juguler l'inflation par un ralentissement de l'expansion de la masse monétaire - ce que l'on a appelé la politique de resserrement monétaire - ont rendu les taux d'intérêt très instables.⁴

L'inflation a donné de plus en plus d'importance à l'accès au crédit. Comme les taux d'intérêt que les banques pouvaient payer à leurs déposants faisaient l'objet d'un contrôle, celles-ci ont vu leur base de dépôts s'éroder sérieusement au profit de nouveaux concurrents plus novateurs en ce qui concerne les produits qu'ils destinaient aux épargnants. De plus, la concurrence dans les divers secteurs de l'industrie des services financiers a rendu nécessaires non seulement la mise au point de nouveaux produits, mais aussi la réduction du coût de la distribution aux consommateurs. Les grandes sociétés d'assurance-vie avec leur réseau d'agents émergeant au budget ont jugé qu'elles avaient besoin de nouveaux produits à faire vendre à ces agents. Il s'agissait de maintenir les ventes et d'accroître les recettes. Il leur fallait également diminuer le coût unitaire des polices émises, même si elles étaient obligées pour cela d'envahir le territoire du courtier en valeurs mobilières en offrant au client des possibilités attrayantes de placement en plus d'un contrat d'assurance. Sinon, il ne restait qu'à changer le mode de commercialisation de l'assurance-vie en éliminant des agents.⁵

L'inflation a au même moment causé une évolution de la politique de réglementation de la part d'un gouvernement désireux d'accroître la concurrence dans l'industrie.

Enfin, le changement technologique, et en particulier l'avènement du traitement électronique de l'information, ont facilité l'interpénétration des secteurs de l'industrie des services financiers, notamment parce que la meilleure façon de compenser les importantes dépenses d'acquisition de systèmes modernes de traitement de données était de faire un usage intense de ces acquisitions. Comme l'a dit Walter Winston, l'activité bancaire est maintenant une question de transferts électroniques.⁶

Les consommateurs et les épargnants ont aussi ajouté aux pressions sur l'industrie. L'inflation avait tendance à pousser l'épargnant à investir dans des biens comme les immeubles et les objets rares, plutôt que dans des valeurs financières, ce qui a entraîné une lourde perte de fonds dans les institutions financières. Les épargnants se sont mis à demander des taux d'intérêt plus élevés pour laisser leur argent dans ces institutions. Les déposants ont eu tendance à retirer leurs économies des banques et des établissements d'épargne pour les placer sur le marché monétaire. Ils ont aussi beaucoup emprunté sur leurs polices d'assurance.

Comment tous ces facteurs ont-ils agi sur les différents éléments du secteur des services financiers? Tous ont subi de sérieux effets.

Peut-être l'élément le plus touché a-t-il été la catégorie des banques et des institutions d'épargne. Comme la Réserve fédérale imposait des limites aux taux d'intérêt que les banques étaient en mesure d'offrir à leurs déposants, l'inflation et la flambée des taux qui l'a accompagnée ont incité ceux-ci à retirer leur argent de ces établissements pour le placer dans des valeurs à rendement plus élevé, principalement celles du marché des capitaux. À leur tour, les banques ont été contraintes de remplacer les dépôts ainsi perdus et ont utilisé des certificats de dépôt plus coûteux pour aller puiser dans les fonds du marché monétaire. Heureusement, au même moment, les organes de réglementation bancaire aux États-Unis ont permis aux banques d'offrir de nouveaux services comme le courtage d'escompte et même certains types d'assurance se rattachant à l'octroi de crédit.

Les assureurs ont été eux aussi beaucoup touchés par le mouvement inflationniste. Les sociétés d'assurance-vie ont non seulement dû faire face à un fléchissement de la valeur de leurs portefeuilles d'obligations à long terme du fait de la montée des taux d'intérêt, mais il leur a également fallu faire des paie-

ments accrus à leurs assurés qui ont emprunté sur leurs polices à des taux convenus de 5 à 6 %. Les sociétés d'assurance générale ont eu à subir une majoration des demandes d'indemnisation de sinistres sous la forme d'accidents et de pertes à la propriété. Ils ont dû affronter un recul très net de la rentabilité de l'assurance, qu'ils ont tenté sans succès de compenser par leurs revenus de placements.⁷ Dans le domaine de l'assurance sur la vie, on a observé un déplacement de l'activité des polices visant la vie entière vers les assurances collectives et temporaires qui sont beaucoup moins rentables. Les réseaux étendus de distribution par agents des sociétés d'assurance-vie ont exercé des pressions supplémentaires sur les coûts et ont amené les assureurs à trouver d'autres produits à faire vendre à leurs agents. L'assuré ne demandait pas seulement la protection d'un contrat d'assurance sur la vie, mais aussi un bon taux de rendement sur l'investissement qu'il venait de faire dans sa police. L'adoption de mesures concrètes dans cette nouvelle perspective a fait des assureurs des concurrents directs des banquiers et des courtiers en valeurs mobilières

La réaction de l'industrie aux pressions évoquées plus haut se voit dans les acquisitions entre secteurs de l'industrie. American Express, un géant du domaine des cartes de crédit, a

fait l'acquisition d'un grand système bancaire hors de son cadre d'activité, ainsi que d'une société d'assurances multibranches et d'une grande maison de commerce de valeurs mobilières. Bank of America, la deuxième banque des États-Unis, a acquis le plus important courtier d'escompte en valeurs mobilières du pays. Citicorp a mis la main sur plusieurs banques "de détail" et des établissements d'épargne et de prêt en difficulté. Cette société exploite maintenant des centaines de bureaux de prêt dans 39 États, offre des services de traitement de données et commence à vendre de l'assurance en coentreprise avec l'American International Group, un grand assureur à vocation internationale. La Compagnie d'assurance Prudentielle d'Amérique a fait l'acquisition d'une importante maison de courtage de valeurs mobilières et dispose d'une charte (ou acte constitutif) de banque d'État lui permettant d'obtenir l'assurance du gouvernement pour ses fonds mutuels. Sears-Roebuck, un des principaux détaillants, a acquis une maison de valeurs mobilières, une très importante agence immobilière et un établissement d'épargne et de prêt. Ces entreprises sont venues s'ajouter à la société d'assurances qui lui appartenait déjà depuis quelques années. Merrill Lynch a acheté une banque et une institution d'épargne et de prêt après avoir conçu le premier

compte de "gestion de caisse" donnant aux clients de ses services de courtage la possibilité de prélever par chèques sur leurs comptes de placements. Jusqu'ici, on n'a guère réussi à bien intégrer les activités relatives aux assurances, aux opérations bancaires et aux valeurs mobilières de ces nouveaux conglomerats. La demande des clients est cependant susceptible d'obliger le réseau des services financiers à adapter méthodes de commercialisation et produits aux besoins du consommateur.

Tous ces changements ont été essentiellement causés par la demande du consommateur réagissant à l'inflation et à la montée des taux d'intérêt. Il importe toutefois d'ajouter un commentaire sur l'influence de l'évolution technologique. La technologie de l'informatique et des télécommunications fait entrer de nouveaux concurrents dans l'industrie des services financiers. Les moyens de transfert électronique et (ou) les systèmes de cartes de crédit de sociétés comme ATT, ITT, IBM, Siemens, Phillips et Olivetti amèneront un jour celles-ci à faire concurrence aux banques. Les guichets automatiques ne sont que la première manifestation d'une révolution technologique qui permettra dans l'avenir au consommateur d'obtenir tous les services financiers dont il a besoin et de faire ses paiements au moyen d'un ordinateur domestique. Déjà, la Chemical Bank s'est asso-

ciée en régime de coentreprise avec ATT pour utiliser les transferts électroniques comme moyen de se soustraire aux restrictions en matière d'activité bancaire dans plusieurs États.

FACTEURS FAVORISANT UNE ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS

Les divers secteurs de l'industrie des services financiers ont de bonnes raisons de vouloir se faire concurrence plus directement. Les banques sont des prêteurs à court terme, à la différence des sociétés d'assurance-vie qui s'occupent du long terme. À cause du fort mouvement de déstabilisation des taux d'intérêt ces dernières années, l'importance des fonds à long terme et à taux fixe s'est accrue considérablement. Pour leur part, les prêteurs sont beaucoup plus disposés à demander des taux souples liés au taux de base arrêté par les banques. Les hypothèques à taux variables ne sont qu'un exemple de cette tendance.

Les sociétés d'assurance-vie en particulier ont jugé nécessaire de mettre au point un nouvel ensemble de produits pour remplacer les contrats vie entière. Le rendement de ces polices était trop bas par rapport aux taux alors pratiqués sur le marché. Les assurés ont commencé en grand nombre à emprunter à bas prix sur leurs polices en vue d'un réinvestissement sous la forme de valeurs financières à meilleur rendement. Pendant le

seul mois d'avril 1981, les assurés américains ont ainsi emprunté un milliard de dollars sur la valeur en espèces de leurs contrats d'assurance.⁸

Un autre problème à résoudre tenait au fait que, de 1974 à 1980, la proportion des assurances temporaires dans l'ensemble des polices individuelles d'assurance-vie avait grimpé de 31 à 54 %, ce qui avait diminué de 27 % les revenus venant des primes.⁹ Manifestement, les sociétés de ce secteur n'avaient pas le choix de changer leur produit. Elles l'ont fait de différentes façons. Un courtier en valeurs mobilières, E.F. Hutton, a été le premier à offrir largement un régime universel d'assurance-vie, un produit souple conjuguant l'assurance temporaire et un compte d'épargne dont les taux d'intérêt étaient ceux du marché monétaire. L'assuré peut dans ce cas varier l'importance des primes et faire divers dosages des éléments de protection en cas de décès et de placement. Une société appelée Executive Life y est allée d'un raffinement supplémentaire en concevant une police vie entière prévoyant une compensation de rachat en cas d'encaissement pendant les vingt premières années. La compensation à verser permettait de réduire les primes. Ce type de contrat a séduit les gens. Les autres sociétés d'assurance-vie ont été obligées d'innover. Aujourd'hui, la

concurrence est vive sur le marché de l'assurance-vie aux États-Unis et les primes ont baissé en moyenne de 32 % pendant les années 1970 d'après l'American Council of Life Insurance.¹⁰

Comme l'espérance de vie a augmenté, la partie de la prime qui se rapporte au placement est devenue nécessairement plus importante, et c'est ce dont témoignent les nouveaux produits mis au point par les assureurs. Des possibilités de placement en fonction des taux d'intérêt du marché sont maintenant offertes pour la partie "épargne" des polices. Les contrats reportent du côté de l'assuré le risque des divers placements, de même que les taux de rendement plus élevés. Au nombre des autres contrats nouveaux, on compte (1) les assurances mixtes (de "dotation") à date d'échéance fixe où l'argent accumulé est versé à l'assuré ou au tiers désigné comme bénéficiaire, (2) les contrats à capital variable assortis d'une faculté de placement en actions, obligations et autres valeurs du marché monétaire, mais comportant des indemnités minimales déterminées en cas de décès et (3) les régimes universels conjuguant l'assurance temporaire et des opérations d'épargne à rendement de marché des capitaux et à prime souple. I y a aussi de nouveaux programmes de rentes fixes et de rentes variables assimilées à des revenus de retraite, les accu-

mulations de revenus n'étant pas assujetties à l'impôt à l'heure actuelle.¹¹

Pendant que les assureurs se voyaient contraints de se donner de nouveaux produits, les banques examinaient avec envie les ordres de grandeur des primes des sociétés d'assurances. Citibank a estimé à plus de 100 milliards de dollars, soit une moyenne annuelle par ménage de 1 200 \$, les sommes dépensées en assurances par des particuliers aux États-Unis en 1983. Cela explique que les banques aient tenté d'obtenir des États l'autorisation d'entrer dans le domaine de l'assurance. L'État du Dakota du Sud permet à une banque constituée sur son territoire de vendre de l'assurance pourvu qu'elle le fasse ailleurs que dans ses limites. Le gouverneur de l'État de New York a proposé pour sa part qu'il y ait interpénétration des domaines de l'assurance et de l'activité bancaire.¹² Il convient de noter qu'à New York, les banques d'épargne peuvent depuis un certain temps vendre de l'assurance-vie.

Les assureurs ont d'importants frais de distribution et ont à faire face au problème des contacts peu fréquents avec leurs assurés. Au contraire, les banques voient constamment leurs clients. Cela semblerait un mouvement bien naturel pour les banques et les sociétés d'assurances de combiner leurs produits

en régime de coentreprise, permettant la souscription de polices d'assurance-vie dans des succursales bancaires procurant déjà de l'assurance-crédit. Cela fait cependant surgir une délicate question politique, car cette mesure irait à l'encontre des intérêts des agents d'assurances qui représentent un puissant groupe de pression. N'importe, ce genre d'entreprise en participation est susceptible de prendre de l'ampleur. On peut prévoir que le client d'une banque pourra un jour introduire sa carte de crédit bancaire dans un appareil en vue d'effectuer un emprunt sur la valeur en espèces de son contrat d'assurance.

Parlons maintenant du courtage de valeurs mobilières. Et les banques et les sociétés d'assurances ont poussé des pointes dans cette direction. Lorsque l'Equitable Life Assurance Society a lancé en 1976 une police d'assurance-vie à capital variable, elle a eu besoin de deux types de permis pour l'assurance et le commerce de valeurs parce que la Securities and Exchange Commission avait décidé que cette police constituait une valeur mobilière. La commercialisation s'est faite aussi bien par l'intermédiaire d'une maison de courtage de valeurs, Merrill Lynch, que par les agents d'assurances. Dans le cas de Merrill Lynch, l'Equitable a eu recours à une prime unique, car il était difficile à des courtiers en valeurs de s'occuper de primes

multiples. D'autres sociétés d'assurances ont commencé à collaborer avec des courtiers. Cela a amené des séries de prises de contrôle de maisons de commerce de valeurs mobilières par des assureurs. La John Hancock Mutual Life Insurance Co. a acheté Tucker, Anthony and R. L. Day, l'Equitable Life Assurance Society a mis la main sur Donaldson, Lufkin & Jenrette Inc., la Compagnie d'assurance Travelers a acquis la Securities Settlement Corporation, une chambre de compensation de valeurs, et la Prudentielle a fait l'acquisition de Bache, Halsey, Stuart Shields Inc. Que cette tentative d'ajouter des éléments au réseau de distribution des sociétés d'assurances puisse diminuer les coûts est un point dont on pourrait discuter. Si la tendance actuelle se maintient, les sociétés mutuelles pourraient toutefois se transformer en sociétés par actions et ainsi accéder au rang de sociétés de portefeuille avec les possibilités d'activités nouvelles et d'allègement des charges fiscales qu'offre cette accession.¹³

PROBLÈMES DE RÉGLEMENTATION

Aux États-Unis, les institutions de dépôt sont assujetties à un double régime de réglementation, le gouvernement fédéral et (ou) les 50 États ayant le pouvoir de réglementer leur activité.

Au niveau fédéral, trois organismes régissent l'activité bancaire, à savoir le Federal Reserve System, le Comptroller of the Currency ("Contrôleur de la monnaie") et la Federal Deposit Insurance Corporation ("Société fédérale d'assurance-dépôts" ou FDIC). Les banques nationales sont constituées et régies par le Comptroller of the Currency. Elles sont toutes tenues de faire partie du Federal Reserve System et sont donc contrôlées par le Federal Reserve Board. Les banques d'État reçoivent leur charte ou acte constitutif des États et sont réglementées par l'État qui les a constituées. Elles peuvent choisir de faire partie du Federal Reserve System et deviennent ainsi des banques d'État membres. Les banques d'État non membres peuvent et doivent demander à la FDIC une protection du type "assurance-dépôts" et acquièrent de la sorte le statut de banques d'État non membres assurées. Cela signifie que pratiquement toutes les banques d'État sont assujetties à la réglementation fédérale soit dans le cadre du Federal Reserve System soit par le canal de la FDIC. Le Federal Reserve Board régit exclusivement les sociétés de portefeuille qui sont propriétaires de banques ou en contrôlent. C'est là une des principales assises du pouvoir de cet organisme, car les sociétés de portefeuille bancaires regroupent 80 % des avoirs bancaires aux États-Unis.

Les institutions d'épargne font l'objet d'une réglementation distincte, mais là aussi il y a double compétence. On peut noter que les sociétés de portefeuille s'occupant d'épargne et de prêts ont de plus grands pouvoirs hors activité bancaire que les sociétés de portefeuille bancaires. Une société de portefeuille "unitaire" qui ne possède qu'une institution d'épargne et de prêt assurée est particulièrement gâtée du fait que, si elle satisfait à certaines exigences techniques, elle puisse librement exercer d'autres activités sur le marché sans par ailleurs être astreinte aux mêmes limitations d'ordre géographique. En fait, elle n'a à tenir compte ni de restrictions d'activité ni de l'interdiction frappant l'activité bancaire dans plus d'un État. Inutile de s'étonner en pareil cas que Sears-Roebuck se soit servi d'une institution d'épargne et de prêt "unitaire" assurée au niveau fédéral comme d'un organisme "parapluie" pour ses activités dans les domaines des valeurs mobilières, des assurances et des affaires immobilières.

On peut fort bien douter de la logique d'un système compliqué et plein de chevauchements comme le double régime de réglementation (niveaux du gouvernement fédéral et des États) des banques et des établissements d'épargne à une époque où le réseau bancaire a à subir une concurrence accrue des secteurs non régle-

mentés de l'industrie des services financiers. Si on voit les choses sous l'angle des nouveaux produits créés par les institutions de dépôt en vue de préserver leurs dépôts, il semblerait sage de régir les entreprises de services financiers en se fondant sur les fonctions qu'elles choisissent d'exercer et non pas sur les étiquettes qu'elles se donnent officiellement. Qui plus est, il ne paraît pas raisonnable de permettre à des entreprises industrielles ou commerciales comme Sears et d'autres d'assurer des services bancaires dans plusieurs États alors même qu'on interdit une telle activité au dehors de leur État aux institutions qui portent le nom de banque. Le régime de réglementation des États-Unis est vétuste et tend à diminuer la concurrence. Il laisse les banques vulnérables par rapport à des maisons commerciales comme Sears et des maisons de courtage de valeurs mobilières comme Merrill Lynch, qui ne sont réglementées ni les unes ni les autres et qui ont pourtant réussi à profiter du régime d'assurance-dépôts du gouvernement. Il est incroyable que la Continental of Illinois, la 8^e banque du pays en importance, ne soit pas autorisée à aller chercher des dépôts en dehors de son comté de domicile parce que l'Illinois ne permet pas à l'activité d'une banque d'embrasser tout le territoire de l'État.

Depuis toujours aux États-Unis, l'industrie des assurances a été régie par l'État où les sociétés sont domiciliées et, secondairement, par l'État où elles font des affaires. Le Congrès a explicitement confirmé le pouvoir des États de réglementer les sociétés d'assurances lorsqu'il a adopté en 1945 le projet de loi McCarran-Ferguson. Cette loi a également soustrait les assureurs aux dispositions des lois fédérales antitrust.¹⁴ Les banques sont toutefois assujetties à ces lois et les acquisitions bancaires sont scrutées par le ministère de la Justice qui est chargé d'appliquer ces dispositions législatives. La réglementation par les États des sociétés d'assurances vise (1) l'organisation et les permis, (2) le contrôle des activités, (3) l'agrément des agents et des courtiers, (4) la surveillance des pratiques déloyales de commerce et (5) le contrôle de la situation financière des assureurs. Toutes les sociétés d'assurances sont appelées à confier en dépôt aux autorités des États une quantité appréciable de titres pour la protection des assurés.¹⁵

Les lois fédérales ont toujours ménagé un cloisonnement des activités entre banques, maisons de commerce de valeurs mobilières et sociétés d'assurances. Les abus observés ont fait adopter la loi Glass-Steagall de 1933 qui défendait aux banques

de s'occuper de distribution de valeurs mobilières. La loi de 1956 sur les sociétés de portefeuille bancaires interdit à ces sociétés d'exercer des activités qui ne sont pas liées de près à l'activité bancaire.¹⁶ D'autres mesures législatives viennent empêcher les sociétés de portefeuille et les banques de rendre des services bancaires dans plusieurs États. Ces politiques sont nées du besoin appréhendé de protéger les déposants bancaires et de prévenir toute concentration du pouvoir économique et financier dans un nombre restreint de grands conglomerats financiers. La concentration est jugée raisonnable dans les assurances et, de plus en plus, dans l'industrie. Mais elle n'est pas permise dans le secteur des banques. Ce n'est que pendant la dernière décennie que l'appareil de contrôle législatif et réglementaire du système bancaire a commencé à s'effriter. Aujourd'hui, l'activité bancaire dans plusieurs États est presque un fait accompli à cause des mesures prises par certains États et de l'inaction du Congrès et des organes de réglementation fédéraux. Il apparaît nettement que cette déréglementation progressive visant à fixer les mêmes règles du jeu pour toutes les entreprises de l'industrie des services financiers se poursuivra à l'avenir. De fait, les proposition dont le Congrès est actuellement saisi permet-

traient aux sociétés de portefeuille bancaires de s'occuper d'assurances.

Les assureurs n'ont pas été soumis aux mêmes règles restrictives que les banques. Toutefois, comme nous l'avons exposé plus haut, ils ont hésité à étendre leurs activités ou leur éventail de produits. L'élément moteur de l'évolution dans l'industrie des assurances a été l'étalement du coût de distribution et la nécessité de répondre à la demande des consommateurs en quête d'une combinaison de protection en cas de décès et de rendement élevé des placements. Le désir de se soustraire aux interdictions réglementaires n'a pas joué dans les changements.

La déréglementation du secteur bancaire forcera les assureurs à élargir leur champ d'activité. Il faut alors se demander si le système réglementaire des États pourra suffire à assurer un contrôle convenable de cette transformation de l'assurance. Cette question est importante. La faillite de Baldwin United Corporation, qui présentait un portefeuille actif d'assurances de 3 milliards, a incité les gens à s'interroger sur la capacité de la réglementation au niveau des États de bien contrôler ce genre d'entreprise. Il a fallu sûrement se demander si une réglementation fédérale n'était pas nécessaire pour ce type de conglomérat de services financiers.¹⁷ Les lois ne font malheureusement

que réagir aux situations et ne présentent jamais un caractère prospectif. Les organes de réglementation tant du niveau fédéral que des États sont conscients du fait que l'industrie des services financiers est en train de laisser loin derrière son régime de réglementation. Le groupe de travail sur les initiatives de réglementation de la Conférence des législateurs des assurances (CDIL) a fait s'interroger sérieusement sur le caractère suffisant de la réglementation des États.¹⁸ Les réserves suffisent-elles aujourd'hui pour les sociétés d'assurances? La société American Express a été forcée il n'y a pas si longtemps d'ajouter 230 millions de dollars au compte de réserve du fonds d'assurance Fireman's Fund. Il sera difficile de bien séparer le risque bancaire du risque d'assurance si les deux activités se conjuguent. Les sociétés de portefeuille bancaires pourraient affecter les dividendes de l'activité bancaire à une filiale en difficulté dans le secteur des assurances ou, à l'autre extrême, une banque pourrait prêter de l'argent à des sociétés dans lesquelles la société d'assurances a investi. Dans quelle mesure doit-il y avoir intervention réglementaire de la Securities and Exchange Commission dans le cas d'une police d'assurance qui commence à ressembler à une valeur mobilière? Qui se tiendra derrière la garantie implicite des contrats d'assurance dans un conglomérat

d'assurances? Le Congrès jugera-t-il qu'une prise en charge fédérale de la réglementation des sociétés d'assurances est nécessaire? L'affaire Baldwin Limited n'indique-t-elle pas un besoin d'assurance du type FDIC aussi bien pour ce secteur que pour les banques? Jusqu'à présent, on n'est pas allé aussi loin. Les difficultés récentes du secteur des établissements d'épargne et de prêt en Ohio montrent de combien peu il suffit pour lancer une vague de méfiance dans le monde entier, les problèmes d'une seule institution y suffisant. Comment le système de réassurance dans le monde pourrait-il être gravement affecté par les difficultés d'une seule société dans une région quelconque? Une chose paraît claire : un mouvement de déréglementation des services financiers au niveau fédéral ou dans les États soulève de sérieuses questions au sujet du maintien d'une réglementation par les États et des banques et des sociétés d'assurances.

RÉPERCUSSIONS INTERNATIONALES DE LA DÉRÉGLEMENTATION

Lorsque des changements aussi importants que ceux qui ont été observés se produisent dans une importante industrie dans un pays, il est inévitable qu'il y ait des répercussions internationales. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'activité

bancaire et de l'assurance-vie, qui acquièrent toutes deux une orientation et un caractère de plus en plus internationaux. Tant aux États-Unis qu'à l'étranger, cette évolution a été causée par le marché et visait à répondre au désir du consommateur d'obtenir un meilleur service et un rendement plus élevé sur ses économies en contexte d'inflation.

Au Canada, la province de Québec est en passe de se donner en 1985 une loi qui rendrait possible l'interpénétration des activités des banques, des sociétés d'assurances, des sociétés de fiducie et des maisons de commerce de valeurs mobilières sur le territoire québécois. Si le Québec adopte une telle politique, l'Ontario est susceptible de l'imiter et le gouvernement fédéral envisagera alors d'étendre ce changement au reste du pays. Comme le gouvernement des États-Unis, le gouvernement canadien peut prendre en charge la réglementation des services financiers. Le système bancaire canadien avec ses cinq grandes banques est très différent du réseau américain avec ses 15 000 banques et ses deux paliers de réglementation. La même concentration existe dans les assurances et le courtage de valeurs mobilières. Il sera donc beaucoup plus facile d'apporter des changements au Canada. Il pourrait en résulter un milieu dont la compétitivité grandement accrue serait avantageuse pour le consommateur de services

financiers. Les quatre piliers, comme on les a baptisés, des services financiers, à savoir les banques, les sociétés d'assurances, les courtiers en valeurs mobilières et les sociétés de fiducie, ne seront manifestement plus tenus séparés par la loi canadienne.

La "déréglementation sourde" apparaît déjà dans le genre de développement de réseau auquel a donné naissance le marché de Midland Doherty avec Aetna ou qui a pu se faire dans le cadre de Trilon Corporation, qui comprend une société de fiducie et une société d'assurances. Ainsi, bien qu'une maison de valeurs mobilières ne puisse encore être une société d'assurances, elle peut écouler les produits d'un assureur par son réseau de vente et de distribution. L'évolution des affaires a déjà provoqué un effondrement observable de la vieille structure. Le législateur canadien subit visiblement les pressions du marché.

Les fusions multinationales commencent dans l'industrie canadienne des assurances; par exemple, Alexander & Alexander, une importante société de courtage d'assurances des États-Unis, a acquis Reed Stenhouse Companies Limited de Toronto.

Au Japon, pays où 4 grandes maisons de commerce de valeurs mobilières occupent la majeure partie du marché, une bataille rangée a lieu avec les banques avec pour enjeu les activités du

camp adverse. La tactique employée, ce qui n'est pas inhabituel chez les Japonais, est de tenter d'établir des liens bien spécifiques de coopération. En avril 1985, on pouvait constater que les banques acceptaient de collaborer dans un cadre limité avec les maisons de valeurs mobilières en ce qui concerne le crédit à la consommation et le financement par cartes de crédit. Chacune des quatre grosses entreprises de courtage de valeurs avait choisi une grande banque avec laquelle collaborer : Daiwa avec la banque Sumitomo, Nikko avec la banque Mitsubishi, Yamaichi avec la banque Fuji et Nomura, la maison la plus importante, avec la banque Mitsui. Il n'existe à présent aucune possibilité au Japon que les courtiers en valeurs mobilières acquièrent des banques ou vice-versa comme aux États-Unis ou au Royaume-Uni : la loi japonaise l'interdit. Mais le vieux système des "zaibatsus" a refait surface en réalité à la faveur des arrangements coopératifs. Comme aux États-Unis, les entreprises de commerce de valeurs recherchent les dépôts des banques en offrant des placements à rendement élevé intéressant les titres à moyen terme du gouvernement. Les courtiers, que le ministère des Finances empêche d'installer des guichets automatiques dans les grands magasins pour la transmission d'espèces, veulent avoir accès aux réseaux de guichets automatiques des banques. Comme les banques

japonaises ne font que peu de prêts à la consommation et que le taux d'intérêt pratiqué sur les dépôts bancaires est contrôlé par la banque centrale, les courtiers en valeurs mobilières ont la même occasion qu'aux États-Unis de donner aux déposants bancaires de meilleurs taux de rendement. Naturellement, les banques veulent conserver les bas taux d'intérêt protégés sur les dépôts selon les prescriptions du gouvernement et empêcher les courtiers d'avoir accès à ces fonds.¹⁹

En Europe, les mêmes pressions se font jour en faveur d'un changement. Au Royaume-Uni, la Banque royale d'Écosse (Édimbourg) est devenue la première banque "de détail" à s'occuper d'assurances générales pour son propre compte et à en vendre. La Banque d'Angleterre exigera seulement que l'assurance demeure une activité séparée des autres activités de la banque de sorte que les risques et le passif-polices ne puissent être reportés, même sous la forme d'une imputation indirecte, sur les avoirs bancaires.

En France, la société GAW, la troisième société d'assurances du pays, est sur le point de prendre une participation en capital-actions dans le Crédit Industriel et Commercial, une banque très importante s'occupant de crédits étrangers. Et vers la fin de 1984, le principal assureur français, VAP, a pris le

contrôle de la banque Worms. Cela semblerait indiquer des efforts croissants de la part des assureurs pour s'emparer de banques. Cela ne devrait pas étonner, puisque les banques essaient depuis un certain temps d'acquérir des sociétés d'assurances. Elles veulent leurs abondantes réserves en espèces et leurs réseaux d'agents que l'on pourrait former à la vente d'obligations et d'actions. On doit se rappeler qu'on ne défend pas aux banques commerciales de jouer le rôle de banques d'affaires ou d'investissement dans la distribution de valeurs mobilières en Europe comme c'est le cas aux États-Unis. En revanche, les assureurs européens ne sont pas libres comme leurs homologues américains de prêter à long terme à des entreprises industrielles ou commerciales. Worms, Paribas et la banque Lazard ont tous acquis des sociétés d'assurances. Les banques ont également envahi directement le secteur des assurances sur la vie, Paribas en passant par Cardif et le Crédit agricole par le canal de Soravie. Les sociétés d'assurances sont maintenant plus riches et plus entreprenantes, tandis que les banques, peut-être en raison des mesures récentes de nationalisation, se sont appauvries et sont devenues plus timides. Il est hautement probable que la concurrence entre banquiers et assureurs s'intensifiera encore dans l'avenir, les deux camps distribuant tous deux des

obligations et des fonds mutuels aux épargnants français et les banques couvrant leurs prêts à la consommation par des polices d'assurance.

En Allemagne, les changements sont particulièrement révélateurs. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le secteur allemand des assurances sur la vie a sans cesse été une des branches d'activité les plus rentables de toute l'économie ouest-allemande. De 1950 à 1982, les sommes investies par les Allemands de l'Ouest dans des contrats d'assurance-vie ont augmenté de plus de 4 400 %. L'année 1984 a été une année record, les Allemands ayant versé plus de 40 milliards de DM (environ 14 milliards de dollars) en primes d'assurance-vie. En plus, les placements des sociétés de ce secteur ont produit pour plus de 20 milliards de DM (7 milliards de dollars) de gains en capital l'an dernier. En 1984, l'industrie des assurances a administré des avoirs dépassant les 270 milliards de DM (presque 100 milliards de dollars en valeurs de 1984). Ce chiffre progresse d'année en année de 20 milliards de DM.²⁰

Depuis quinze ans, le succès qu'a connu le secteur des assurances dans sa recherche de nouvelles affaires a été largement au détriment des institutions bancaires allemandes. De 1970 à 1983, la part du marché des assureurs dans l'ensemble de l'épargne

personnelle allemande est passée de 13,4 à 31,5 %. Par contraste, pendant la même période, la proportion de cette épargne qui a été placée dans des institutions financières ouest-allemandes est tombée de 50,8 à 37,8 %.²¹ Ce réaménagement du marché peut s'expliquer par l'évolution des habitudes d'épargne de l'Allemand de l'Ouest moyen. On a toujours prêté aux Allemands une "mentalité d'assurés", mais dans le passé récent, la nécessité perçue de se prémunir contre un avenir incertain sur le plan financier est devenue beaucoup plus marquée au sein de la population de l'Allemagne de l'Ouest.

Au début des années 1980, les nouvelles sources de capitaux venaient rapidement à manquer aux banques allemandes juste au moment où une série de faillites sur le plan intérieur et une grave crise de l'endettement international s'attaquaient à leurs ressources financières. Le besoin pour ces institutions de mettre au point des programmes d'épargne novateurs devint des plus manifestes.

À l'automne de 1983, la plus grande institution financière de l'Allemagne de l'Ouest, la Deutsche Bank, tira la première salve dans la bataille de reconquête de ses clients perdus. En novembre, elle instaura un nouveau régime d'épargne à long terme comprenant directement une police d'assurance-vie. Le client

désireux d'amasser des économies tout en jouissant de la protection d'une assurance s'engage par contrat à verser dans son compte de banque une certaine somme tous les mois sur une période de 8 à 25 ans en vue d'atteindre un objectif convenu d'épargne, disons 50 000 DM. La Deutsche Bank demande à cette fin un paiement mensuel minimum de 100 DM. L'épargne accumulée produira des intérêts à un taux variable (actuellement de 6 à 7 %). Pour résilier un contrat et retirer des fonds sans s'exposer à payer une forte pénalité, on doit donner un préavis de 4 ans. À l'expiration du contrat d'épargne, un boni est versé dont l'importance est fonction de la durée de l'engagement contractuel. Au bout de 20 ans, un boni de 30 % vient s'ajouter à l'épargne accumulée. Avec le contrat d'épargne, le client souscrit une police d'assurance-vie qui garantit le paiement intégral de la somme convenue (50 000 DM) en cas de décès du client avant l'expiration du contrat d'épargne.²²

La brèche ouverte dans le monopole des sociétés d'assurance-vie est bientôt devenue un large fossé, étant donné qu'en dix mois, 70 000 clients ont investi une somme totale de 1,5 milliard de marks dans ces nouveaux comptes d'assurance-vie et d'épargne.²³ D'autres grandes banques se sont dépêchées de mettre à profit cette nouvelle vocation de la vieille police

d'assurance-vie. Les institutions d'épargne et de prêt et les autres établissements d'épargne y sont bientôt allés de leurs propres "régimes d'épargne", tout comme les multinationales (ITT et d'autres) par l'intermédiaire de leurs filiales en Allemagne, et même le pendant allemand des Sears & Roebuck Co. À l'heure actuelle, dix millions de clients de "Quelle" peuvent acheter de l'assurance-vie par catalogue.

La réaction des dirigeants du secteur allemand des assurances sur la vie a été très vive. Un certain nombre de sociétés de ce secteur ont même menacé de mettre des entraves au transfert de crédit aux banques. L'incidence d'un tel geste pourrait être importante, car les banques comptent beaucoup sur les sociétés d'assurance-vie comme source de capitaux à court terme.

En novembre 1984, toutefois, on pouvait constater que la plupart des assureurs ouest-allemands avaient résolu de tourner la difficulté en imitant un adversaire qu'ils ne pouvaient vaincre. Sentant une demande latente sur le marché pour des régimes d'épargne et de préparation financière de la retraite offrant en plus la protection d'une police d'assurance-vie, nombre de grands assureurs ont commencé à créer leurs propres programmes de placement, qui comportaient un objectif fixe à

atteindre en matière d'épargne et une assurance contre les risques habituels. En février 1985, le dirigeant de l'Allianz Versicherung, le principal groupe du domaine des assurances en Allemagne, a annoncé que sa société songeait sérieusement à constituer sa propre filiale bancaire en vue de la fourniture de tous les services financiers que procurent les banques.²⁴ Cela a incité certains observateurs à faire remarquer que la ligne de démarcation entre assureurs et banquiers était devenue pour ainsi dire imperceptible.

L'industrie des assurances se plaint que les dés sont pipés en faveur du secteur bancaire. L'article 7 du règlement des assurances défend aux assureurs allemands d'exercer directement des activités en dehors de l'assurance.²⁵ Par contre, les lois financières n'imposent pas de telles restrictions aux banques allemandes. Cette situation découle de la tradition jalousement préservée de réglementation laxiste du système bancaire allemand, qui est un héritage du XIX^e siècle. Le "système bancaire universel", comme on l'appelle, permet aux banquiers allemands d'investir dans à peu près n'importe quoi qui se rapporte à l'argent et c'est ainsi que des banques de premier plan comme la Deutsche Bank se livrent à une série absolument incroyable d'activités commerciales.²⁶ (En fait, cette banque est le principal action-

naire de l'Allianz Versicherung, le plus grand groupe d'assurances allemand.) Qui plus est, les banques allemandes ont beaucoup plus de latitude en matière de fixation des taux d'intérêt sur les comptes d'épargne que ne s'en voient accorder les assureurs de ce pays lorsqu'ils ont à arrêter les taux de prime de leurs polices d'assurance-vie.²⁷

Au moins une société d'assurances, l'Allianz Versicherung, a tenté ces derniers mois de tourner ces obstacles juridiques à la diversification par une réorganisation de ses avoirs. Tout réaménagement de ce genre est toutefois assujetti à l'approbation de l'organisme ouest-allemand de régie des assurances.

Qu'en est-il des sociétés de services financiers américaines se livrant à des activités à l'étranger qui leur seraient interdites dans leur propre pays? Les banques américaines sont devenues des banques d'investissement dans d'autres pays. Citicorp a fait son apparition dans le secteur de l'assurance-vie, bien qu'en décembre 1984, le Federal Reserve Board ait refusé sa demande de vente d'assurances sur les biens en Australie, tout en l'autorisant à jouer le rôle de courtier en assurances générales (biens, responsabilité civile, etc.) pour les produits d'autres sociétés. Nationwide s'est allié il y a environ quinze ans à un détaillant allemand s'occupant de vente par

correspondance. La Prudentielle s'est associée en coentreprise d'assurances au Japon avec Sony, la société de produits électroniques.²⁸

Dans la communauté européenne, on a beaucoup discuté de la possibilité de refouler les sociétés d'assurances étrangères, c'est-à-dire les assureurs de pays non membres. Il n'est toutefois pas difficile à une société étrangère de résoudre ce problème. Elle n'a qu'à établir une filiale au lieu d'une succursale. La tendance ici sera de séparer les activités réglementées en matière d'assurances des activités non réglementées comme la souscription d'assurances maritimes relatives au transport océanique ou d'autres types d'assurances intéressant les transports commerciaux.

Sûrement, l'internationalisation de l'assurance se fera un peu comme celle de l'activité bancaire. Aujourd'hui, les grandes banques internationales domiciliées aux États-Unis, au Canada, au Japon, au Royaume-Uni, en France, en Allemagne de l'Ouest, aux Pays-Bas et en Belgique créent de plus en plus de nouveaux produits pour les marchés d'outre-mer. Il s'agit de courtage d'assurances, de prêt-bail, de gestion de biens, de distribution de valeurs mobilières et de gestion de portefeuilles. De plus, il est évident que toute opération bancaire dans le cadre du

commerce extérieur présente des risques contre lesquels l'assurance peut fournir une protection. Les banques n'auront-elles pas de plus en plus de tendance à se garantir contre ces risques par le moyen de sociétés d'assurances captives ou en passant par des accords de coentreprise? Cela paraît probable. Cela doit représenter une extension naturelle de l'activité bancaire dans le commerce international. Il sera intéressant d'observer la réaction des assureurs.

CONCLUSIONS

1. Bien que le cadre de réglementation soit beaucoup plus compliqué et envahissant aux États-Unis qu'il ne l'est dans d'autres pays occidentaux, un certain nombre de secteurs de l'industrie des services financiers continuent à ne pas être réglementés et d'autres ne le sont qu'en partie.²⁹ Cela a donné plus de force aux pressions venant du marché en faveur de changements, notamment dans le système bancaire. Les banques et les institutions d'épargne ont perdu des dépôts du fait des limites imposées sur le plan des taux d'intérêt. Elles ont ainsi été contraintes d'acquiescer des capitaux en émettant des certificats de dépôt visant les fonds

du marché monétaire, qui sont contrôlés par les courtiers en valeurs mobilières.

2. Aux États-Unis, au Canada et dans les pays de l'Europe occidentale, aussi bien les banques que les sociétés d'assurance-vie ont mis au point de nouveaux produits destinés à attirer les fonds normalement confiés au secteur rival. Dans des pays comme le Japon, c'est le secteur des valeurs mobilières qui est le plus entreprenant; aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Ouest, ce sont les banques et, en France, il semblerait que ce sont les sociétés d'assurances.
3. La tendance à un accroissement de la concurrence entre les divers secteurs de l'industrie des services financiers continuera à s'affirmer. Les banques, les sociétés d'assurances et la maisons de commerce de valeurs mobilières continueront à faire des acquisitions dans les secteurs rivaux partout où il leur sera loisible de le faire. Des entreprises industrielles ou commerciales non réglementées comme Sears et General Electric, qui offrent du crédit à la consommation, chercheront à acquérir ces trois types d'entreprises.

4. Les banquiers, les assureurs et les courtiers en valeurs mobilières continueront à mettre au point de nouveaux produits afin de mieux se faire concurrence.
5. Cette concurrence à l'intérieur de l'industrie des services financiers n'avait pas été prévue par les organes de réglementation. Particulièrement aux États-Unis, les autorités fédérales de réglementation et le Congrès ne savent trop quel parti adopter. Ils ne sont pas susceptibles d'apporter des changements rationnels au régime réglementaire avant que de nouvelles crises n'aient éclaté dans l'industrie. Au gré dans l'industrie. Au gré de l'apparition de nouveaux produits sur le marché, les organes de réglementation ont subi une formidable pression pour qu'ils assurent un contrôle suffisant des nouveaux risques créés. Il importe de noter, par exemple, que le volume journalier moyen d'opérations à terme sur les effets et les obligations du gouvernement des États-Unis s'est élevé à 26 milliards de dollars en 1984, contre 8 milliards en 1983. En 1984, les opérations sur les options monétaires ont dépassé huit fois celles de 1983. On doit aussi dire qu'aux États-Unis, il y a une fièvre spéculative à laquelle les organes de réglementation n'ont prêté que peu d'attention. Lorsque des entreprises de

second rang s'occupant de titres du gouvernement s'effondrent les unes à la suite des autres, il est temps de se rendre compte qu'on a un problème sur les bras. Que la faillite d'un établissement d'épargne et de prêt de l'Ohio vienne ébranler le marché international nous indique la fragilité du système financier mondial. Le cadre de réglementation des États-Unis est compliqué, plein de chevauchements, chaotique et totalement incapable de faire face aux conditions actuelles du marché des services financiers. Le régime réglementaire doit être simplifié, il doit y avoir moins d'organes de réglementation et on doit assurer une meilleure compréhension de l'objet de la réglementation, c'est-à-dire une meilleure conscience des éléments à protéger et du pourquoi de la protection. Cela ne veut pas dire que l'on ait besoin de plus de réglementation, mais que l'on doit mettre en place un régime mieux adapté aux besoins d'une économie mue par les forces du marché et dépendant dans une mesure croissante du crédit. Les organes de réglementation sont simplement tout à fait incapables de comprendre les changements qu'ils ont eux-mêmes fait naître sur le marché par les moyens de contrôle réglementaire qu'ils ont mis en oeuvre dans une économie d'inflation.

6. Depuis que le Federal Reserve Board a de nouveau augmenté la masse monétaire à un rythme rapide pour nourrir la reprise de l'industrie, des pressions constantes s'exercent sur le secteur des services financiers pour qu'il devienne de plus en plus compétitif.

Comme le monde entier s'aligne sur un étalon monétaire qui est le dollar de papier, les augmentations de la masse monétaire, si elles persistent à la cadence actuelle, ramèneront nécessairement un cycle d'inflation.³⁰ Un tel retour inflationniste ne doit pas prendre au dépourvu l'industrie des services financiers. Le conservatisme et la force des assureurs ont dans le passé immensément servi à soutenir l'économie en période tant d'inflation que de déflation. Ils doivent jouer un rôle de chef de file dans la préparation à un avenir incertain. La conscience de l'industrie est la meilleure réponse aux demandes d'extension de la réglementation.

1. Spencer L. Kimball, The Purpose of Insurance Regulation : A Preliminary Inquiry in the Theory of Insurance Law, Minn. Law Rev., vol. 45, n^o 471, pp. 514 à 516, 1961; Werner Pfennigstorf, American Insurance Regulation Seen Through European Eyes, Richard D. Irwin Inc., 1969.
2. Report of the Executive Advisory Commission on Insurance Industry Regulatory Reform, État de New York, 1982, annexe B, p. 101.
3. Voir référence 2 ci-dessus, p. 101.
4. Thibaut de Saint Phalle, The Federal Reserve - An Intentional Mystery, 1985, ch. 3, pp. 105 à 109.
5. Mary Rowland, Competition, Market Shifts Hit Staid Life Insurance Arena, Dun's Business Month, février 1985, pp. 72 à 84.
6. Walter B. Winston, discours à la Conférence monétaire internationale, Londres, Angleterre, 11 juin 1979, pp. 4, 6 et 7. Voir aussi Report of the Executive Advisory Commission on Insurance Regulatory Reform, État de New York, 1982, p. 103.
7. American Insurance Association, Expansion of Banks Into Insurance, mai 1983, pp. 8 à 11.
8. Voir référence 3 ci-dessus, p. 72.
9. Ibid.
10. Ibid., p. 73.

11. Selon la proposition fiscale de 1985 du Trésor américain, ces accumulations ne seraient plus en franchise d'impôt. Cela serait un grand coup pour l'industrie américaine des assurances sur la vie.
12. C'est le résultat du rapport circonstancié faisant l'objet de la référence 2 ci-dessus.
13. Pour un article bien fait sur toute la question de l'incidence de la déréglementation des services financiers sur l'industrie des assurances aux États-Unis, voir Nancy M. Lytle, Financial Services Deregulation and the Insurance Industry, Insurance Counsel Journal, juillet 1984, pp. 362 à 388.
14. Ibid., p. 364. Voir aussi Insurance Deregulation : Issues and Perspectives, Conference Board, p. 3, 1982.
15. Huebner et Black, Life Insurance, 657-8, 10^e édition, 1982.
16. Comme on s'y attendait, cette définition s'est révélée d'une interprétation difficile pour les tribunaux et pour le Federal Reserve Board. Voir référence 6 aux pp. 156 à 159.
17. Richard J. Whalen et David Secrest, Emerging Federal Issues in the Insurance Industry, Wires Ltd., 9 mars 1984, p. 3.
18. Huebner et Black, Life Insurance, 656-8, 10^e édition, 1982.
19. Japanese Brokers and Banks Join in Battle, The Economist, 17 novembre 1984, pp. 81 à 82.

20. Stern, 2 août 1984, p. 112.
21. Froehlings, Handelsblatt, 18 décembre 1984, p. 8.
22. DM-Magazin, novembre 1984, p. 103.
23. Industriemagazin, octobre 1984, p. 72.
24. Wirtschaftswoche, 8 février 1985, p. 44.
25. Berliner Zeitung, 17 janvier 1985, p. 2.
26. Spiegel, 11 février 1985, p. 43.
27. Berliner Zeitung, 17 janvier 1985, p. 2.
28. Werner Pfennigstorf, Doing Insurance Business Abroad, Research Contributions of the American Bar Foundation, 1981, n° 1, p. 265.
29. Voir référence 14.
30. Pendant la période de trois mois qui s'est terminée le 28 février 1985, on a observé le premier mois une augmentation de 15,2 % et le deuxième mois une hausse de 13,2 %. Source : Département du Commerce des États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

The Federal Reserve - An Intentional Mystery, Thibaut de Saint Phalle, Praeger, avril 1985.

OCDE, Section de la revue de presse, 12 février 1985, L'Europe aiguisé ses armes pour offrir à des industries un marché "dérégulé".

Harter Kampf um die Spargroschen, Handelsblatt, 8 février 1985, p. 7.

Das Monopol wackelt, Industriemagazin, octobre 1984, pp. 72 à 74.

Banken contra Versicherungen : Kampf um Kunden, Wirtschaftswoche, 8 février 1985, pp. 44 à 61.

The Financial Services Surge, N. Y. Times, 12 février 1985, p. D2.

L'Assurance en pleine mutation, Le Monde, Paris, 5 février 1985, p. 20.

La Dérégulation par les réseaux, Le Monde, Paris, 5 février 1985, p. 21.

Competition, Market Shifts Hit Staid Life Insurance Arena, Dun's Business Month, février 1985.

Aktionaere sollen vor der Anfaelligkeit einer "Monokultur" geschuetzt werden, Handelsblatt, 18 janvier 1985, p. 18.

Banken besser dran als Versicherer?, Berliner Zeitung, 17 janvier 1985, p. 2.

Allianz : Ratschlaege an andere, Die Zeit, n° 3, 11 janvier 1985, p. 36.

Spiel ohne Grenzen, Handelsblatt, 8 janvier 1985, p. 2.

Heinz Benoelken, Ueberlegungen zur Kooperation von Kreditinstituten und Versicherungen, Zeitschrift fuer das gesamte Kreditwesen, cahier n° 1, 1985, pp. 14 à 20.

Johannes Froehlings, Das S-Versicherungssparen verknuepft Risikoabsicherung mit dem Sparmotiv, Handelsblatt, 18 décembre 1984, p. 8.

Rita Lansch, Angerer hat Verstaendnis fuer die Plaene der Allianz, Handelsblatt, 7 décembre 1984, p. 10.

Je staerker die Konkurrenz, desto besser fuer den Sparer, DM-Magazin, cahier spécial 14, novembre 1984, pp. 103 à 107.

Das Monopol wackelt, Industriemagazin, octobre 1984, pp. 72 à 74.

Attacke auf den Milliarden-Kuchen, Stern, 2 août 1984, pp. 112 et 113.

U.S. Canada Services Pact Could Reverse Protectionist Trend,

Maurice R. Greenberg, Financier, janvier 1985, p. 34.

Rough Times Hit Insurance Industry, Washington Post, 13 janvier 1985, p. F16.

Financial Services Deregulation and the Insurance Industry,

Nancy M. Lytle, Insurance Counsel Journal, juillet 1984, p. 362.

Strategic Planning Concepts : The Insurance Application,

J.D. Hammond, The National Underwriter Company, 1984.

William E. Kingsley, The William Elliot Lectures, 1983, College of Business Administration, Université d'État de Pennsylvanie, pp. 58 à 60.

A Financial Service Merger That Breaks the Mold, Business Week, 19 novembre 1984, p. 147 (article portant sur l'acquisition de Donaldson, Lufkin and Terrette Inc. par l'Equitable Life Assurance Society).

Japanese Brokers and Banks Join in Battle, The Economist, 17 novembre 1984, p. 81.

BUSINESS WEEK

Numéro 2895

20 mai 1985

Idées et tendances

Comment le Federal Board laisse le déficit prospérer

par Thibaut de Saint Phalle

Par un contrôle manoeuvrier du système monétaire, le Federal Board soutient en "pusher" les habitudes de dépense du Congrès. L'avocat de Washington Thibaut de Saint Phalle était auparavant un administrateur de l'Export-Import Bank et est l'auteur de The Federal Reserve - An Intentional Mystery.

Le président du Federal Reserve Board, Paul A. Volcker, fait fréquemment la leçon au Congrès sur la nécessité de réduire le déficit budgétaire. Il imite en cela ses deux prédécesseurs immédiats, William McChesney Martin Jr. et Arthur F. Burns, qui ont tous deux averti le Congrès que, s'il ne cessait pas de jouer les prodigues et ne diminuait pas les dépenses, l'inflation et les taux d'intérêt monteraient en flèche.

Il est très curieux de constater que personne au Congrès ne fait jamais remarquer que c'est le Federal Board lui-même qui crée l'inflation et qui a permis plus récemment au Congrès de ne pas tenir compte de la croissance des déficits budgétaires. Comme il finance le déficit d'année en année, cet organisme donne

la possibilité au Congrès de continuer à dépenser beaucoup plus qu'il ne reçoit en rentrées fiscales. Si ce n'était pas de ce rôle du Federal Board, le Congrès devrait faire des coupes sombres dans ses dépenses.

Volcker doit le savoir même quand il critique le Congrès et celui-ci ne se défend pas contre cette critique sans signification parce qu'il veut continuer à dépenser d'une manière excessive. Les exhortations à la retenue dans les dépenses ne sont qu'un jeu que le public ne comprend pas. Le Congrès continue à trop dépenser, et le Federal Board continue à financer les largesses du gouvernement.

Rôle international - Comment ce scénario peut-il se présenter? Après tout, le Congrès a créé le Federal Board en 1913 et peut en modifier le mandat quand il le veut. On a la réponse sous la main lorsqu'on regarde ce qu'une banque centrale comme le Federal Board est censée faire et que l'on voit qu'elle a fait le contraire pendant bien des années, permettant aux États-Unis de faire naître et de continuer à augmenter le plus grand déficit public jamais créé.

Le rôle d'une banque centrale est de maintenir les prix à des niveaux stables, d'assurer des liquidités suffisantes pour alimenter la croissance dans le secteur privé et prévenir toute

crise de liquidité dans le système bancaire et enfin, sur le plan international, de veiller à une parité approximative des cours du change.

Avant la création du Federal Board, quelque 5 000 banques étaient en activité aux États-Unis sans aucune banque centrale. Chacune des banques pouvait émettre ses propres billets, mais les émissions étaient assujetties à un contrôle rigoureux. Le système ne prévoyait aucune augmentation de liquidité destinée à financer la croissance économique. Fait encore pire, il n'y avait aucune chambre de compensation centrale, aucun moyen facile de faire passer les fonds d'une région à l'autre du pays ni aucun "prêteur de dernier ressort" si une banque se retrouvait subitement à court de capitaux. Qui plus est, s'il y avait retrait massif des dépôts bancaires à un moment quelconque, toutes les autres banques haussaient immédiatement d'une manière appréciable les réserves de caisse de manière à pouvoir faire face aux demandes des déposants voulant ravoir leur argent. La loi sur la réserve fédérale a trouvé une solution élégante à ces problèmes : elle a créé 12 banques centrales de région ayant le pouvoir d'escompter les effets des banques commerciales sur leur territoire, c'est-à-dire de prêter de l'argent à ces banques en achetant leurs titres de dette à un taux d'actualisation arrêté par

la banque régionale du Federal Board. Ces banques faisaient de la sorte fonction dans la réalité de prêteurs de dernier ressort afin de résoudre les problèmes de liquidité des banques commerciales.

Mais le Federal Board ne pouvait escompter que les papiers commerciaux des banques privées, et non pas les effets du gouvernement fédéral. Le Federal Board n'avait pas été conçu pour financer le gouvernement, uniquement les activités productives du secteur privé. Et celui-ci obéissait à des règles strictes de fonctionnement, aucun effet spéculatif non appuyé ne pouvant servir de nantissement à des prêts aux banques.

Malheureusement, le Congrès n'a pas interdit au Federal Board d'acheter les titres de dette du département du Trésor. Il n'y a pas beaucoup de gens qui se rendent compte que lorsque le Federal Board achète ainsi des titres du Trésor, l'opération ne coûte rien en réalité au Trésor, car les intérêts versés par celui-ci au Federal Board lui sont remis à la fin de l'année après déduction des frais administratifs de cet organisme. Le Federal Board crée de l'argent à partir de rien, s'en sert pour acheter des titres du gouvernement et reverse les intérêts payés à celui-ci. C'est en quelque sorte le mouvement perpétuel qui

vient grever l'avenir de l'Amérique du fait que la génération actuelle refuse de vivre selon ses moyens.

Précédents - Ce mouvement perpétuel peut être arrêté. Le président Reagan devrait proposer au Congrès de modifier la loi sur la réserve fédérale afin d'interdire au Federal Board d'augmenter son portefeuille de titres du gouvernement des États-Unis. Cela provoquerait immédiatement une forte compression des dépenses gouvernementales. Le Federal Board pourrait alors recommencer à contrôler le système monétaire en utilisant son pouvoir d'es-compte pour financer les emprunts des banques commerciales - à des taux d'intérêt moins élevés, disons de 6 % - convenablement garantis par des effets de commerce venant du secteur privé. Cela permettrait au Federal Board de n'accroître les liquidités qu'au bénéfice du secteur privé productif et de ne plus financer par ce moyen l'endettement public. Cette sorte de prêts ne crée pas d'inflation.

On peut invoquer des précédents pour ce changement de politique. Pendant la guerre de Corée, le président Harry S. Truman a insisté pour que le Congrès évite de demander au Federal Board de financer l'endettement de guerre fédéral parce qu'il craignait que cela ne cause de l'inflation, une flambée des taux d'intérêt et une récession. En 1959, le président français

Charles de Gaulle faisait face non seulement à la possibilité d'une guerre civile au sujet de l'Algérie, mais aussi à un déficit croissant des finances de l'État, et son tsar économique, Jacques Rueff, a trouvé une solution au problème qui se posait en avisant la Banque de France qu'elle ne pourrait ajouter à son portefeuille de titres du gouvernement français. Cela a provoqué une compression de 30 % des crédits du budget de l'année suivante. Où sont les Truman et les de Gaulle d'aujourd'hui?



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

*From «La Confédération des caisses populaires et d'économie
Desjardins»:*

Raymond Blais, President;

André Morin, Advisor, Governmental Affairs and Savings
and Credit Cooperatives.

From the National Bank:

Michel Bélanger, Chairman and Chief Executive Officer.

Individual:

Thibaut de Saint Phalle, Attorney at Law.

*De La Confédération des caisses populaires d'économie
Desjardins:*

Raymond Blais, président;

André Morin, conseiller aux affaires gouvernementales et
coopératives d'épargne et de crédit.

De la Banque nationale:

Michel Bélanger, président directeur général.

A titre personnel:

Thibaut de Saint Phalle, avocat.

JUN 10 1987

